# Public Confidence in Government, and Government Service Delivery

**Harvey Sims**

March 2001

CANADIAN CENTRE FOR
MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN
DE GESTION

**Executive Summary**

Declining citizen confidence in governments in North America and elsewhere in recent decades has raised concerns that democratic processes could be adversely affected as a result. The main purpose of this paper is to determine whether empirical evidence suggests a close causal link between the efficiency with which governments deliver services, and the degree of trust citizens have in those governments. If such a link existed, it would provide an important reason in its own right for governments to continue to make best efforts to improve service delivery.

The paper is based on a review of relevant literature and a series of interviews with government officials currently or formerly involved in service delivery issues. It finds that government performance is an important determinant of citizen confidence, but government performance obviously encompasses much more than service delivery. It includes, for example, the success or otherwise of government policies in reconciling competing interests, and the competence and integrity with which officials discharge their duties.

Actual government performance is one thing. Given various possible media interpretations of government actions, and other factors which influence the ways in which citizens interpret information, public perceptions of government performance may be quite different than the reality.

In addition, important factors other than real or perceived government performance affect levels of citizen trust. For example, postmaterialism offers a persuasive explanation for declining confidence in most forms of authority, not just government, in developed societies.

The paper concludes that, given the fact that the impact of improved service delivery on confidence could be overwhelmed by the impacts of other factors in play, it would not be useful to justify service improvement efforts in terms of possible effects on confidence. Nor is it necessary to do so. The benefits which better service to its clients offers to governments as well as clients provide ample justification for ongoing efforts to improve service.

# Public Confidence in Government, and Government Service Delivery

## 1. Introduction

The Canadian Centre for Management Development's long-term research plan for the period 1999-2001 proposed substantial work on citizenship issues, with a part of this work examining the relationship (real or perceived) between the efficiency or otherwise with which government delivers services, and the degree of confidence or trust the public has in government. (Because "confidence" and "trust" are virtually synonymous, the terms are used interchangeably in this paper.)

This is an important question. The extent to which citizens' confidence in government has eroded in Canada, and elsewhere, in recent decades, has raised concerns that this might cause democratic institutions and processes to suffer. Take as an example one reaction to a recent Statistics Canada study which described Canadians' views on the criminal justice system.[1] "Four of five Canadians lack faith in justice system," said the headline of the *National Post* story on the report. Interviewed by the *National Post*, Special Counsel Scott Newark of Ontario's Office for Victims of Crime warned that, "The justice system is one of those public institutions that inherently relies on public confidence," and "You don't have a public justice system if you don't have public confidence in it."[2] While University of Ottawa law professor and former prosecutor David Paciocco believes that there is no actual crisis in the criminal justice system, he argues that the crisis of public confidence is almost as serious as a breakdown in the system itself would be:

> If the Canadian public, the proprietors of the Canadian justice system, do not have confidence in it, the system cannot function properly. People will not come to it when they are injured, and crimes will continue to go unreported. If Canadians do not have faith in the system, it becomes ineffective at performing one of its main functions to reflect and advance basic societal values and standards of behaviour... The very impression Canadians have of the quality of the society they live in is damaged, and this, in turn, damages the quality of their lives. It causes them to be angry, cynical, jaded, and needlessly afraid. A criminal justice system that has lost public confidence is a lost system.[3]

Given the efforts which governments have made in recent years to improve the way they serve citizens, it is natural to ask whether major new service initiatives have some potential to rebuild people's confidence in their governments. One of the first publications which resulted from the research program

of Canada's Citizen-Centred Service Network put the question this way:

> If service quality changes, do changes in attitudes toward government follow?...
>
> > This issue is of more than academic interest. If it is true that service quality affects attitudes toward government, it would create a powerful reason for providing the best possible quality of service. The rationale for improving service quality would cease to be (at least in some circles) a peripheral issue, something that governments might do when time and resources permit for the sake of pleasing citizens. Rather, it would be regarded as a central element of public policy, something that responsible governments must do to pursue citizen engagement.[4]

A related but more speculative question is whether online communication offers scope for building new and effective bridges between the governed and their governors. How this possibility might come about is described on the Government On-Line website:

> > The online channel can create opportunities for enhanced citizen engagement. Citizens can provide instant feedback on the services they receive online and identify their priorities for service improvement. As governments and citizens learn how to interact in an online environment, there is an exciting potential for greater citizen involvement in public policy making, and greater responsiveness from public figures and institutions.[5]

Two of the initial papers commissioned under CCMD's long-term research plan[6] looked at aspects of these questions, and there was some discussion of them at CCMD's May 2000 symposium which reviewed these and other papers. In general, participants were sceptical about whether improved government service delivery would enhance public confidence, and sceptical as well about whether citizens' ability to communicate instantaneously with government websites would lead to better policy making.

This paper follows up on that initial work on service delivery, public trust, and citizen engagement. It is based on a review of the literature, and interviews with officials or former officials of the Government of Canada and the Government of Ontario with experience in the area of improving service delivery. The next section describes the factors which practitioners in this area argue affect the level of public trust in government, then examines the role government service delivery might play in that equation. Section 3 reviews empirical evidence relevant to the issues raised in Section 2, while Section 4 looks briefly at the citizen engagement/online communication nexus. The last section summarizes the conclusions of the paper.[7]

## 2. Public Trust in Government, and Service Delivery

### *A. What affects the level of public trust in government?*

It is clear from much public opinion survey data that Canadians, Americans, and citizens of several although not all European countries[8] have lost trust in their governments and governmental processes in recent decades, even if they have not lost confidence in the fundamental features of representative democracy.[9] Falling voter turnout at elections in North America is read by some analysts as further evidence of falling confidence.[10] A few years ago, the head of the Minnesota Citizens League observed that "the number of people who have faith in government is about equal to those who believe in UFOs."[11] And it is not just ordinary citizens who are having trouble; one of the more sobering comments to appear in print in some time is Gordon Robertson's remark to Graham Fraser in January of this year that, "I guess I don't trust the government."[12]

Scholars have proposed a variety of factors as possible explanations for this phenomenon, while stressing that what has happened is complex and that much uncertainty is associated with it. The most important possible contributors to the loss in public trust in government usually cited include the following:[13]

- Unhappiness with how government has performed in delivering what people expect it to deliver, in both a government operations and a policy sense. This unhappiness is based on "objective" circumstances: the mail is or is not delivered, the Employment Insurance claim is or is not processed on time, a trade agreement is or is not negotiated. One of those objective circumstances which has received much attention was the slowdown in the rate of economic growth which distinguished the 1970s, 1980s, and the first half of the 1990s, from the rapid growth of the earlier postwar period. With the Keynesian revolution, governments in the postwar period accepted greater responsibility for macroeconomic management. They also accepted credit for good economic performance, and were left vulnerable to blame for deteriorating economic circumstances.

- Incompetent, ethically challenged, and/or downright corrupt political or bureaucratic leadership and its manifestations, including scandals such as Watergate in the United States, and the Somalia, the tainted blood, and the Walkerton water tragedies in Canada. The focus here again is on objective circumstances: Richard Nixon was indeed a crook; seven people in Walkerton who drank contaminated water died.

- The ending of successful wars: World War II, the Korean War, and most recently the Cold War. War and its sacrifices unite people and their governments in a common cause, and the

successful prosecution of war builds public confidence. That sense of a common cause and patriotic duty declines as the crisis is surmounted and gives way to peace.

- The public's more subjective impressions of government performance, which in some cases diverge sharply from reality. For example, a 1999 EKOS Research survey asked Canadians to identify any type of federal government financial assistance provided to families with children; 44 per cent of respondents named the family allowance, although that program had been cancelled six years earlier.[14]

- Expectations of what government should deliver, and how it should do so. Rising expectations unmatched by improved government performance will see that performance "marked down" by the public.

- The extreme negativity, typified by the "attack advertising" aimed at political opponents, which has recently become a fixture of election campaigns.

- The tendency since the late 1970s of politicians in different countries to run their election campaigns "against government," suggesting to unhappy voters that the problem with government is not the inherent difficulty of governing in the modern age, but the mere fact of government itself and its size and complexity. The rhetoric accompanying the subsequent implementation of policies to reduce the role of government often reinforces the idea that there is something inherently wrong in the very nature of government.

- Growing public distrust of and alienation from traditional political parties, with those negative feelings towards parties transferring to government itself.

- Increased globalization, working either directly through increased competition's impacts on jobs and wages, or through the limitations it imposes on national governments' macroeconomic policy capabilities, or through its contribution to a more general sense of a "loss of control" as the world shrinks and becomes more integrated.

- The dramatic wave of innovation which constitutes the information and communications revolution, which has brought great opportunities for some people, but dislocation and turmoil for others.

- The decline in "social capital," that is the decline in the number and scope of opportunities which allow people to work together in voluntary groupings and express trust in each other. As that kind of trust erodes, trust in government and most other institutions erodes as well.

- Comprehensive cultural change in developed societies. In the postmaterialism model, people

freed from economic insecurity become less willing to subordinate their individuality to authority, and instead place increasing importance on values such as self-expression and the quality of life. The result is declining confidence in and deference to most forms of authority, not only government, but business, unions, churches, parents, etc. Individualism increases at the expense of a sense of communal belonging and communal responsibility.

- Growing and rampant cynicism. People have "lost belief" and become cynical, and their cynicism is fed by what they regard as the transparently evident cynicism of their leaders.

- The changing role of the media, with special mention to the powerful impact of television. In the last three decades or so, the media has become much more interpretive in its reporting and critical of politicians and government, and accustomed to framing political coverage in ways which stimulate public cynicism. ABC's Cokie Roberts referred in 1994 to the view that "the press won Watergate," then went on: "My question now is, what have we won lately? And have we made it harder for the system to work? And is that clash, between politicians and the press, undermining our institutions so fundamentally that their very survival is called into question?"[15] David Zussman adds that, "The eight-second spot, the quotable quote, the sound-bite and live television in the House of Commons have all helped to turn a significant part of the political process into a public spectacle."[16] Most people learn most of what they know about government from the media, and are susceptible to manipulation by the media and those who know how to use it effectively.

- A more positive view of how public perceptions are formed, which stresses rising education levels, and people's ability to access more information about government from a variety of sources and assess what government is doing. But the effect is still negative: the more the public sees and learns, the less it likes.

A first observation about this list is that it is long. This seems reasonable; as noted earlier, the decline in public trust is a complicated matter in which a number of factors have probably played roles, varying over time and from jurisdiction to jurisdiction. Thus the quality or lack of quality of government performance is only one among a relatively large number of potentially important causal factors. The corollary is that government performance could improve significantly without necessarily resulting in higher levels of citizen trust, or could even be accompanied by falling confidence resulting, say, from ongoing sea changes in values reflected in a generalized decline in trust in all institutions.

Second, "government performance" in a comprehensive sense is a complicated amalgam of what government is actually doing and what the public perceives it to be doing, and it is assessed in light of expectations. Joseph Nye alludes to the difficulty of measuring it:

> But performance is more complicated than it appears. To what should we compare government performance? Expectations? The past? The performance

> of other countries? That of other institutions such as private businesses or nonprofit organizations? Another problem with measuring performance is distinguishing general outcomes from specific outputs of government. People may be properly unhappy with poor social outcomes even though the quality of government outputs does not change. For example, American test scores in science and mathematics compare poorly with those of students in a number of other nations, but the role of schools may be less important than the role of family values and the general culture in explaining those differences.[17]

Whatever government performance is, exactly, it certainly encompasses service delivery but is considerably broader than that in its scope. This issue is examined in more detail below.

Before that, though, it is worth noting that while most of the discussion in the literature focusses on declining confidence and the reasons for it, there have been periods when people's confidence in government has increased substantially. This occurred in both Canada and the United States between the 1930s and the 1960s, for example, when levels of confidence rose dramatically. The 1930s were a decade of economic catastrophe which ended with the outbreak of World War II. The ultimate success with which the war was waged, the domestic prosperity which returned with the war effort and which carried over well into the postwar period, and the widely accepted roles which (to varying extents) Canadian and American governments played in establishing programs consistent with the vision of "a better postwar world," appear at least intuitively to have been among the most important factors which rebuilt North American citizens' trust in government. More recently, Americans' confidence in their federal government rose significantly in the early 1980s, fell again from the mid-1980s through the mid-1990s, but rebounded sharply at the end of the decade.[18] There is some evidence as well of a modest increase in trust in government in Canada during the mid-1990s,[19] although confidence may have fallen again later in the decade.[20]

Thus the news is not unrelievedly bleak – there is evidence that confidence once lost can be regained.

### *B. The Place of Service Delivery in an Assessment of Government Performance*

Imagine that a citizen's dealings with government are limited to a single level of government which provides her with only one service which she recognizes as such – her pension, say – and collects a single tax from her. She has no other contact with the administrative processes of government or with politicians; she does not read a newspaper or listen to radio or watch television, and she certainly does not surf the net; she never discusses politics or government with family or friends (in fact she lives alone in a cabin in the woods some distance from town). In this very artificial environment, it would be reasonable to argue that her assessment of her government's performance would be based on how fair she feels her tax burden is relative to the value of her pension, how efficiently she feels that the pension is being delivered, and how smoothly any problems which develop are handled. Service delivery is clearly important in this assessment, but so are taxes.

Now complicate the situation slightly. Assume that she owns a small calibre rifle which she uses in order to supplement her diet with squirrel and rabbit from time to time. To promote a higher level of personal security for all citizens, the government of this jurisdiction passes a law requiring the owners of firearms to register them, and obtain a licence for the purchase of ammunition. Our citizen learns that she must comply with the new regulations or face the possibility of criminal charges being laid against her.

Here is now an additional interaction with government, this one obliging her to register her rifle and pay a licence fee in exchange for the intangible service of greater personal security, for her as well as others. The basis on which she judges her government's performance is now going to expand to include the perceived value of this service versus its cost to her, both in monetary terms and in terms of the time and effort needed to comply with the new rules, and in terms of the threat she faces if she does *not* comply. With the addition of only this one extra relationship with government, a purely rational assessment of overall government performance has now become quite a bit more complex, and there is the strong possibility of some powerful emotions being factored into that judgement.

Now set aside our citizen's imaginary and confined relationship with government, and consider the complexity of reality. She receives a wide range of government services: some as tangible as the removal of snow from her street (she has moved into town from her cabin for the winter), the provision of the water she drinks, the treatment she receives in hospital, others as intangible as national defence and the impact of environmental regulations. Three levels of government provide her with this range of services, and she pays municipal, provincial, and federal taxes, as well as a variety of user fees and charges.

Moreover, she is not simply a client of government, consuming its services and paying for them. She is a citizen of a town, a province, and a country. She is interested in the broad policy and program directions of her governments, some of which affect her own welfare directly while others do not. She has more knowledge about some of these issues than others, but she also has strong expectations and views, including on some matters she knows little about. She identifies with a particular political party, but she is unhappy about some of what it stands for. The only politicians she knows personally are two of the town councillors and the mayor, but she knows something about other local politicians from a number of sources including her friends and neighbours and her volunteer work and the local media, and she hears and sees much about the activities of provincial and national politicians from radio and television. In fact, she is bombarded with media reports about government-related matters from morning to night; she spends far more time reading about or watching and listening to commentary about government than she spends thinking about government services and dealing with the bureaucrats who deliver them.[21] She has concerns about the future, and she expects governments to be planning how to manage major long-term issues. She has a sense of right and wrong.

The first point which flows from this is as obvious as it is important. Just as government performance is only one of several general factors which affects the public's level of confidence in government, service

delivery is only one of several factors people would, in the ordinary course of events, take into account in assessing government performance. Depending on the individual citizen, that assessment could encompass views about the efficacy and fairness of government policy, the level of taxes, ethics in government, and other factors besides the quality of government services and the timeliness with which they are delivered.

The corollary is equally obvious and important. A citizen may be quite happy with some or most of the government services she is receiving, but the potential for that level of satisfaction to be overshadowed by other things is considerable. She may be unhappy about the quality of one particular service, and if she ranks that service as being crucial to her, this may sharply reduce her overall assessment of the quality of government services. Or she may bring a problem to her local councillor which he fails to solve. Or she may be unhappy about the level of taxes she is paying. Or she may be viscerally opposed to federal government policies on abortion or capital punishment. Or she may be shocked and appalled by a media exposé of venality in her provincial government. Any of these and other possible factors may cause her to rate overall government performance poorly despite her satisfaction with most government services. And it is possible for a reverse feedback effect to occur – her unhappiness with some non-service aspects of government performance could spill over and cause her to rate government service delivery more negatively that she otherwise might have.[22]

## 3. Empirical Evidence on Government Performance, Service Delivery, and Public Trust in Government

### *A. Government Performance and Public Trust*

Several different approaches to explaining why public confidence in government has declined are reflected in the empirical literature. For the present purposes, probably the most important ways in which they vary pertain to the role they attribute to government performance, and how they define that performance.

Some authors argue at least implicitly that government performance is not important to the explanation of declining trust in government. Take as examples three recent quantitative analyses of the impacts of a range of explanatory variables ("predictors") on various measures of public confidence in government or other institutions.[23] Neal J. Roese's study of Canadians' attitudes toward government is one of these. Roese tests five predictors to try to explain the decline in trust in government between 1981 and 1990. The predictors include estimates of the extent to which people were becoming more politically active, and the degree to which their sense of control over their own destinies was changing (both of these variables showed up as being statistically significant); but Roese includes no measure of government performance in his analysis.[24] A recent Australian paper attempts to quantify the impact of various predictors of public confidence and mistrust in five sets of Australian institutions, including government (defined as Parliament, the federal government, political parties, and the public service). The author

observes that government performance is "difficult to evaluate" and alludes to the problem of distinguishing between the perceptions and the reality of that performance; he also does not report testing any measure of government performance for its explanatory power in his model.[25] A third example of the same phenomenon is an American study which probes for the impact of the media on public confidence in government institutions such as the Presidency, the Congress, and the criminal court system. The study controls for factors such as education and political partisanship, but makes no mention of government performance.[26]

On the face of it, this kind of analysis and its results are somewhat difficult to accept. It does seem only logical that if confidence in government is the issue, then government performance should at least be explored as a possible causal factor. Many analysts have done this, with their work differing considerably in how they define performance and in the relative significance they attribute to it.

One approach places strong emphasis on the importance of "objective" measures of performance. (The term "objective" is used here simply to describe variables which exist independently of public opinions, perceptions and expectations; its use implies nothing about the suitability or correctness of these variables in the context of the analysis.) A good example is Frederick Weil's multi-country examination of declining public trust. Weil proposes a model in which government's economic and political performance, plus the overall functioning of the main institutions of government, all affected public confidence in six countries (the United States, Britain, France, West Germany, Italy, and Spain) over four postwar decades. He employs three measures of economic performance: the so-called "misery index" (the sum of the unemployment and inflation rates); the rate of growth of gross domestic product; and public opinion about the state of the economy. He measures political performance with an "index of civil disorder," which picks up phenomena such as the incidence of demonstrations, riots, and political deaths. Of these four indicators, three are objective, one (public opinion about the economy) is subjective. He finds that the correlation coefficients between the performance measures and national "political trust indexes" are in most cases statistically significant and have the appropriate (positive or negative) signs.[27] Conclusion: public confidence is driven to an important extent by objectively measured government performance.

Derek Bok's work is similar in spirit although very different in detail. He focusses on some six dozen objectives which he believes most Americans would agree are important – controlling inflation and minimizing unemployment, improving housing standards, reducing air and water pollution, facilitating access to universities, and so on – and which for the most part have a significant public policy component associated with them. He then assesses whether progress was made in these areas in the United States between the early 1960s and the early 1990s; whether the rate of progress slowed down, speeded up, or remained the same; and how the American record compared with those of six other democracies (Britain, Canada, France, West Germany, Japan, and Sweden). He concludes that the United States made considerable progress in most of these areas, but that in many cases the rate of progress slowed, and – most importantly from his perspective – the American record compared poorly with the achievements of the other countries in the study. The decline in public confidence in

government was thus rooted in the reality of government performance: "It is hard to look carefully at the overall record without agreeing with the majority of Americans that something is seriously amiss with the way in which our government goes about creating and executing public policy."[28]

Bok's conclusion preserves the importance of objective measures of government performance, but it depends for its validity on whether Americans actually do compare their circumstances in a comprehensive way with those of people in other countries. If they do not, and their trust in government has fallen dramatically while most indicators suggest that their quality of life has improved in part because of government policies and programs, then perhaps what really matters is simply public perceptions regardless of how closely or not they relate to reality.

A paper by Arthur Miller and Stephen Borrelli illustrates the approach which puts major emphasis on perceptions of performance as the driving force behind changes in confidence. Miller and Borrelli focus on the changing patterns of public trust in the American federal government which I referred to earlier – the increase in confidence during Ronald Reagan's first term in office, and its subsequent sharp decline. They use regression analysis to test for the explanatory power of three sets of variables: one measuring the popular appeal of the president according to people's assessments of his personal characteristics such as integrity and leadership ability; a second consisting of citizens' evaluations of economic performance and government economic policy; and a third aimed at capturing the public's satisfaction or lack of it with government policies in areas such as national defence. These are all subjective measures of government performance, based on responses to public opinion survey questions. Miller and Borrelli find that all of them contributed significantly, with differing relative impacts over time, to the changes in public confidence from 1980 to 1988.[29] Conclusion: public confidence in government is influenced mainly or entirely by perceptions.

Another version of this kind of approach reports survey results, with varying degrees of interpretation. The Pew Research Center in the United States, for example, describes a close relationship between perceptions of federal government performance and trust in government, based on the results of its polling in the late 1990s. Only one-quarter of its survey respondents rated government performance in managing programs as excellent or good; three-quarters rated that performance as fair or poor. The Center reports that "the government's *perceived* (my italics) performance failures significantly undermine trust. Fully 70 per cent of those who give the government a fair or poor rating say they basically distrust government. The inverse is also true: 76 per cent of those who are satisfied with government performance basically trust the government."[30]

A second well-known example is the mid-1990s survey conducted by *The Washington Post*, the Kaiser Family Foundation and the Harvard University Survey Project, which explored the theme, "Why Don't Americans Trust the Government?" Respondents were asked to explain what accounted for their low levels of trust in the federal government, and their answers were widely reported. Very large majorities of respondents explained that the federal government was inefficient, wasted too much money and spent money on the wrong things, was overly influenced by special interests, and didn't do

enough to help people who needed it most. And politicians were dishonest and unethical.

One of the particular merits of this project, though, was that it tested respondents' knowledge levels, and found that their grasp of facts about politics, government, and government performance was often weak – that an overwhelming majority incorrectly believed, for example, that air quality had deteriorated rather than improved during the previous 20 years.[31] Bleak conclusion: those perceptions about government which drive confidence can be very badly flawed indeed, shaped as they are by biased media reporting coupled with the public's own ignorance and prejudices. The impressions that government is inefficient and wastes taxpayers' money and is unduely influenced by special interests are unsubstantiated impressions, but they are all-powerful. They, and not the reality of government performance, are the important reality.

But pushing the argument to the point of proposing a total disconnect between government performance and perceptions of that performance surely goes too far. A fourth and more satisfying approach to the problem of declining public trust is the one which says in effect, "Government performance in an objective sense matters; but so do the public's perceptions and its expectations; and so do some other social and economic and cultural phenomena which will vary in importance from country to country and from time to time." The rigorously quantitative testing of the relevant hypotheses may not be possible, but a simpler form of empiricism may serve just as well.

In the United States, for example, the most accepted and widely used index of public confidence in government is based on a question which has been asked every two years since the late 1950s by the University of Michigan's National Election Studies Survey.[32] That index began its decline in the mid-1960s, plummeting from a value of 75 in the early 1960s to 35 by 1974. There is little reasonable doubt that Americans' enormous loss of confidence in those years stemmed from objectively poor federal government performance – first the Vietnam War, and then the corruption of Richard Nixon's administration. Few people following events in the United States closely during those years would probably dispute that.

The work of a team of Harvard scholars led by Joseph S. Nye Jr. also leaves little room for doubt that the ongoing post-Vietnam/post-Watergate decline in Americans' trust in government has been fueled by other factors, most notably the secular rejection of authority in general, the massive economic changes which the information and communications revolution, and globalization, have set in train, an increasing polarization of politics which has widened the gap between political party activists and the public at large, and the media's adoption of an adversarial and negative stance toward many institutions including government. Nye and his colleagues have been careful to emphasize, however, that their multi-causational approach "is not an apologia for the federal government. The culture of bad government has a firm basis in real failures and real problems in the way our politicians now practise their trade."[33]

Another example of multi-causational analysis is the work of Ola Listhaug and Matti Wiberg done under the Beliefs in Government research program of the European Science Foundation. They examine

trends in confidence in both government and private institutions in 14 European countries during the 1980s; part of the analysis is augmented by the inclusion of data for Canada and the United States. They find that objective measures of government performance, such as the frequency of changes in government, and the unemployment and inflation rates, have the expected directional impacts on confidence in government institutions, but their impact is weak. (As a model of scholarly modesty, it would be hard to beat their nuanced assessment of what their analysis shows: "At best it has hinted that the structure of government, primarily instability in government, and weak economic performance – notably unemployment – might have a negative impact on confidence in public institutions.'[34]) On the other hand they find evidence that changing values and beliefs is a stronger determinant of confidence. And in a companion paper, Listhaug reports evidence of links between public perceptions of performance, including economic performance, and trust in government in Norway and Sweden.[35]

The decline in Canadians' trust in government since the 1960s has almost certainly been caused in part by some of the same factors which have been at work in the United States and elsewhere. Take as an example the postmaterialist rejection of authority. Using the World Values Surveys for 1981 and 1990, Robert Inglehart has found evidence that in most of the 21 countries for which data were available, including Canada, trust in authority fell during the 1980s as the postmaterialist model predicted. But the decline in Canada was considerably larger than would have been predicted, making it one of several countries which Inglehart argued were experiencing the added impact of other specific factors.[36]

Those specific factors almost certainly included demonstrably poor government performance.

In 1984 *Maclean's* magazine had Decima Research conduct the first of what became its annual poll of the opinions of Canadians about issues ranging from how optimistic or otherwise they felt about their own and the country's future, to their sexual proclivities. The results of each survey were analyzed by Allan Gregg and his colleagues at Decima, and reported extensively in the year-end edition of the magazine.[37]

Each year the survey asked people questions about their attitudes toward politicians and government policies. Some questions changed over time, and the soundings were carried out in greater depth in some years than in others. Overall, however, these readily accessible results provide considerable useful information over a 16-year period both on what happened to Canadians' confidence in government,[38] and their perceptions of how effectively government was performing.

Some slide in Canadian trust in government and its capabilities had occurred during the 1970s and early 1980s.[39] But the results of the first *Maclean's* survey in 1984 were interpreted by Gregg as reflecting a still confident nation, weary of the Trudeau era which had just ended, but looking forward to the future with optimism and showing no signs of rushing to judgement on the new Mulroney government. Canadians did not seem to be disenchanted with government in general – fully half of the respondents said that they looked to government (rather than to business, unions, or anyone else) to best look after their economic interests.[40] Despite the early problems of the Mulroney government, including a spate of

ministerial resignations and the furor over the proposed partial de-indexation of Old Age Security, the mood of the country did not sour dramatically in 1985; nearly 80 per cent of those polled in 1985 indicated that their expectations of what political leadership could accomplish had not declined.[41]

But this changed quickly. By the end of 1986, people were "distancing themselves from the political process," as one writer put it delicately; everywhere he went, Queen's University's Richard Lipsey was quoted as saying, he was finding that people were fed up with government.[42] By late 1989, only 25 per cent of respondents thought that government would best look after their economic interests, and Gregg wrote that Canadians "have never had less faith in government than they do now."[43]

It got worse by 1990. That year's poll found that far more respondents had become less proud rather than more proud to be Canadian, and blamed governments (particularly the federal government) for this shift in their feelings. Over 60 per cent of those polled said that government had become less effective in responding to people's needs, and that they had a less favourable opinion of politicians than they had had 5-10 years earlier.[44] One of *Maclean's* editors wrote that, "The last comparable loss of pride may have taken place during the Depression," and quoted Pierre Berton as saying that, "What you had then and what you've got now is a feeling that nothing was working, that the system was screwed up, and that the politicians were no good."[45] Former Mulroney advisor, Marcel Côté, said that Canadians were "simply turning their backs on politicians. The levels of rage and frustration have never been higher."[46] A study for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing judged that the level of cynicism in Canada had by 1990 "reached or surpassed the level observed in the United States, by most indicators."[47]

Here was a stunning drop in Canadians' trust in government in general and in the federal government in particular, which continued through the first half of the 1990s. The *Maclean's* polls of those years continued to find extraordinarily high levels of political alienation and distrust of government among Canadians, and a continuing erosion of confidence and optimism. In early 1994 the magazine quoted an unnamed advisor to Prime Minister Chrétien as saying that Canadians "have a state of cynicism about government that borders on nihilism."[48] In his analysis of the 1995 poll results, Gregg called them "the blackest I have ever examined."[49]

Year by year survey respondents identified the various factors which were turning them against government:

- Repeated spending cuts and tax increases, and the introduction of the GST.
- The free trade agreement with the United States, the central and divisive issue of the 1988 election.
- The exhausting and ultimately unsuccessful efforts to forge new and broadly acceptable constitutional arrangements.

- Concerns about growing levels of crime, concerns that immigrants were not adapting to and embracing Canadian ways quickly enough, a feeling that the physical environment was deteriorating, the overall sense of "loss of control" which these concerns engendered.[50]

- Poor macroeconomic performance. In the early 1990s, with the economy recovering only slowly from recession, 43 per cent of respondents blamed the federal government for that situation; this was a much higher proportion than thought any other single factor was to blame.[51]

These were certainly all public policy areas, in which citizens were passing judgements on (mainly) federal government performance. The interesting issue is the extent to which these judgements were or were not well-informed. Perhaps the massive loss of public confidence in the federal government reflected the public's (and the media's) inability to appreciate good government performance on difficult issues – with respect to the free trade agreement, for example, or the introduction of the badly needed but much misunderstood and deeply hated GST. The public certainly wanted the government to focus on other things, as Gregg alluded to when he wrote in early 1993:

> Think about it – what have been the predominant issues occupying the political agenda for the past decade? Free trade, the GST, deficit reduction and the Constitution. Not one of these is a people's issue – zero... You get the sense that the political system's running the political elite. And the reaction is, "You don't understand what we're going through. You don't listen to us, and you don't seem prepared to do things on our behalf."[52]

And under this line of reasoning, when the federal government continued to pursue good but unpopular policies, the people turned their backs on Ottawa with a vengeance.

There is undoubtedly some truth to this view. Canadians' attitudes towards free trade with the United States and then with Mexico, for example, have changed profoundly since the policy was proposed, negotiated, and implemented. In 1993, only 31 per cent of respondents to one survey said that they supported NAFTA, and most of those opposed to it were strongly opposed. By 1999, the level of public support for NAFTA had risen to 72 per cent, although it subsequently dropped back marginally.[53] This is a remarkable change in sentiment, which suggests that the initial opposition to free trade was at least in part based on misunderstanding and ungrounded fears of the likely impacts of the policy.

However, the period beginning in the mid-1980s also saw a fundamental change in the relationship between the level of services the federal government provided to citizens and the cost of those services to them. The nature and the readily quantifiable extent of this (objective) change goes far towards explaining why Canadians' attitudes towards government turned so overwhelmingly negative.

For most of the postwar period until the mid-1970s, the federal government's revenues and expenditures were broadly in balance. When deficits occurred they were usually small, and there were surpluses in some years. Thus there was a close correspondence between the level of federal program spending and the taxes raised to pay for that programming. In fiscal year 1970-71, for instance, federal program spending was $13.77 billion and federal tax revenues were $13.75 billion. The ratio of the one to the other was almost exactly 1:1; a dollar of taxes paid for a dollar of programming.

This changed in 1975 when the federal government began to run large deficits, and made only sporadic and ineffective attempts to reduce them over the next decade. During the initial years of deficit financing, Canadians received more government programming in aggregate than they paid for through their taxes. Thus for example by 1978-79, the ratio of program spending to tax revenue had jumped to 1.27:1; a dollar of taxes was now buying $1.27 worth of programming. The ratio rose even higher in the early 1980s, peaking at 1.35:1 in 1983-84, just a few months before the 1984 election.

The problem is that a dollar of taxes cannot buy $1.35 of programming indefinitely. Large deficits year after year push the public debt up rapidly, which in turn pushes up public debt charges, which is the one category of government current expenditure which cannot be cut arbitrarily. At some point ballooning public debt charges force government to raise taxes and cut program spending, and this process has to continue until the deficit – the source of the problem – is eliminated. This means that the relationship between the level of programming which government is providing, and the taxes which citizens are paying for those government programs, must shift fundamentally.

The Mulroney government began trying to bring the deficit under control in the fall of 1984, and continued to try to do so during most of its two terms in office. Income, excise, sales and payroll taxes were increased repeatedly, the GST was proposed and then implemented, and federal program spending was cut and cut and cut again. The government froze public servants' salaries and cut staffing levels. It reduced transfer payments to provinces, and imposed a cap on social welfare transfers to Ontario, Alberta, and British Columbia. It introduced clawbacks on Old Age Security and family allowances. It cut defence spending, foreign aid, subsidies to private businesses and to Crown corporations such as the CBC, transportation subsidies such as those to VIA Rail, funding for social housing, student loans, and a wide range of interest groups.

The effect of these measures was to pull the ratio of program spending to tax revenue down steadily during the Mulroney government's first six or seven years in office. By 1989-90, the ratio had dropped to 0.99:1 – in other words, a dollar's worth of taxes was now buying slightly less than a dollar's worth of programming. But the deficit remained large, because the government had to continue to borrow to pay the interest charges on its still rapidly growing debt.

The Mulroney government was never able to persuade Canadians that bringing the deficit under control, the faster the better, was crucial to the survival of the federal government's ability to maintain its core program responsibilities and ultimately expand them again. It was also never able to explain

convincingly that the GST was a necessary replacement for a highly ineffective but quite invisible existing federal tax. What Canadians saw was simply that they were paying more, and paying it in some painful new ways as well as the old ones, and getting much less programming in return from Ottawa than they had in the late 1970s and early 1980s. They reacted angrily. By 1990, Allan Gregg said later, nobody needed to conduct a poll to learn that people were cynical.

What made matters worse was that the Mulroney government's approach to deficit reduction was too gradualist, which left its fiscal position and strategy vulnerable to several risks, including the risk of recession. The risks materialized and wreaked havoc with the government's fiscal planning, and when the Chrétien government took office in late 1993, the deficit was higher than it had ever been. The painful exercise of raising taxes and drastically reducing program spending had to be intensified, and dominated the Chrétien government's first mandate and part of its second. By 1996-97, the year of the last federal deficit, the ratio of program spending to taxes had fallen to 0.79:1. By 1999-2000, it was down to 0.71:1 – that is, a dollar of taxes was now buying taxpayers $.71 of programs (and $.29 worth of public debt interest payments). The February 2000 budget forecast the ratio to average about 0.75:1 over the short-term planning horizon.

As was clear to most practitioners at the time, the federal government's budgetary policies and fiscal planning for most of the 20 years beginning in 1975 were inadequate, and could not help but result in a major deterioration in the cost effectiveness of federal programming. The objective measure of this poor performance is that a dollar's worth of taxes now buys citizens about 25 cents less in federal programs than it did in the early 1970s. The loss of public confidence in the federal government beginning in the mid-1980s had firm roots in the reality of federal fiscal performance, and not simply in mistaken perceptions about performance on fiscal and other issues. This is so despite the facts that for the most part, Canadians were slow to understand the problem which the initial years of deficit financing would create, and they were reluctant to support the deficit-reduction efforts required to address that problem. What they could see and feel clearly, however, were the real and painful impacts of that problem.

Canadians' attitudes toward the criminal justice system provide a second useful example of the relationship between public perceptions and actual government performance. The first section of this paper referred to a Statistics Canada report published late last year on how Canadians viewed that system. The report analyzed data collected under Statistics Canada's 1999 General Social Survey, and compared the results to those of previous years in those cases in which similar questions were asked. Its main findings were that:

- Respondents were by and large happy with their local police forces, and their levels of satisfaction had not changed much over the period since 1988.

- They were much less happy in general with the criminal courts. Their levels of satisfaction had increased since 1993, but remained lower than they were in 1988. Most respondents felt that

the courts did a good or at least an average job in ensuring fair trials, but were much more dissatisfied with the courts' ability to determine the guilt or the innocence of accused persons, to help the victims of crime, and to provide justice quickly.

- They did not give the prison system high marks for supervising and controlling prisoners, and they assessed its ability to help prisoners become law-abiding as being low. There were no comparative data here; the 1999 survey was the first to ask questions on these topics.

- Finally, they felt that the parole system was doing a poor job at releasing only prisoners who were not likely to re-offend, and then supervising those offenders on parole.[54]

The survey itself did not ask respondents why they felt as they did, but Special Counsel Newark of Ontario's Office for Victims of Crime, interviewed for the *National Post* story on the report, suggested the following possible explanations: high-profile criminal trials which do not result in convictions or which produce sentences which seem very light; miscarriages of justice such as occurred in the cases of Donald Marshall, Guy Paul Morin, David Milgaard and Louise Reynolds; increased media coverage of and public interest in so-called "faint hope" hearings (such as Colin Thatcher's recent such hearing and Clifford Olson's attempt to get one); and media reports of prison escapes and parole violations. He added that Canadians' anger and concern about the prison and parole system was entirely deserved and constituted "a very damning indictment of the corrections system in this country."[55]

Is the operation of the criminal justice system, excluding the police but including the courts and its correctional and parole components, such as to justify Canadians' judgements on it? Or are people misreading the situation, by attaching too much weight to press reports of exceptional and sensational events which do not reflect the normal outcomes of the criminal justice system? There is certainly no shortage of these reports; during the space of a few weeks in early 2001, a sampling of newspaper headlines included "Victim of paroled rapist gets $215,000 (settlement from the Correctional Service of Canada)," "Gangster gets full parole after serving 9 months in prison," "Pedophile's early release sparks furore," "You do the crime, you do some of the time," "Teenaged killer was released to go shopping," "Man wrongly jailed of rape wins acquittal," and "Violence escalating at halfway houses."[56]

While it is almost certainly true that the criminal justice system does a much better job of determining guilt or innocence than the public gives it credit for,[57] there appears to be substance to at least some of the public's other views. Justice can be dispensed slowly. The Supreme Court addressed this issue in its 1990 *Askov* decision, when it ruled that an accused had the right to be brought to trial without excessive delay. A recent analysis of the disposition of criminal cases in the bulk of the provincial and territorial court systems, though, shows that the median elapsed time from an accused's first appearance in court to his last was 15 per cent higher in 1998-99 than it was four years earlier.[58] It is also true that the criminal courts do not do much to help the victims of crime, for the simple reason that that is not their job: our system treats criminality as an offence not against the victim but against the state and deals with it accordingly.[59]

With respect to the parole system's supervisory capacity, law professor Paciocco writes that:

> In 1995-96, 120,300 offenders were serving sentences in the community. Of these, 16 percent were on parole or statutory release, while the rest were on probation. This number represents a 50 percent increase over the last decade. In the 1987 Sentencing Commission report, surveyed corrections officials reported, in significant numbers, that their caseloads were too high to allow for effective supervision. Since then, government spending on adult corrections has decreased in real terms. We have far fewer resources than we did ten years ago when things were already bad.[60]

In this regard, the analysis of a recent nationwide survey of 450 judges concluded that judges were reluctant to impose conditional sentences (custodial sentences of less than two years which are served entirely in the community rather than in jail) because of their concerns that adequate supervision resources were not available.[61]

With respect to the success or otherwise of parole, a 1998 Canadian survey found that nine of 10 respondents overestimated the rate of parolee recidivism, with over half of the sample believing that between 50 and 100 per cent of parolees commit new offences. But the rate at which parolees return to prison is not minuscule, either. In 1997-98, for example, 67 per cent of federal prisoners released on full parole successfully completed their paroles, 22 per cent returned to prison for breach of a parole condition such as failing to abstain from alcohol, and 11 per cent were charged with the commission of a new offence.[62] The overall success rate of similar paroles in 1998-99 rose to 72 per cent, but of the 27 per cent of parolees who returned to prison, nearly half (13 per cent of the total) were charged with new offences.[63]

It thus appears that part although certainly not all of Canadians' negative assessment of the criminal justice system is grounded in the way the system functions, just as Canadians' negative assessments of the federal government writ large during the bitter years of the 1980s and 1990s were grounded in the reality of poor budgetary performance. Here is further evidence that actual government performance, and not just uninformed and biased perceptions, does influence levels of public trust.

### B. *Perceptions of Service Delivery and Overall Government Performance*

Beginning in the 1980s, and with increasing momentum since the mid-1990s, governments in Canada and elsewhere have made enormous efforts to improve the ways in which they deliver services to citizens. These efforts, driven by determined political and bureaucratic leadership, have been stimulated by a variety of factors, including:

- The influence of the "customer-first" revolution in the private sector, with its focus on higher quality, easier and expanded access to goods and services, continuous improvement in business practices, and exploitation of information and communications technology, as keys to commercial success. This has served as the basic model which governments have been both attracted to and pushed to emulate.

- Governments have recognized the advantages which the new paradigm offers them. It provides them with the opportunity to play transforming and catalytic leadership roles in society, reflected, for example, in the various federal and provincial initiatives aimed at promoting e-commerce and making Canadians the most connected citizens on earth. Other payoffs from providing better service to clients include increased client/voter satisfaction, the reductions in operating costs which the use of best practice and best technology make possible, and the fact that good service means fewer complaints and makes life easier for those who deliver it as well as for its recipients. Processing employment insurance claims in a timely way makes it less likely that claimants will disrupt the operations of HRDC offices and force staff to call the police to restore order, for example.

- "Push" factors include crises of both specific and general natures. One of the earliest and best known examples of a departmental-specific crisis which had to be addressed on an urgent basis involved Revenue Canada. By 1983 and 1984, Revenue Canada's heavy-handed collection and enforcement methods had become a public scandal, with serious negative consequences for the government of the day. Determined efforts to make improved customer service a prime focus of Revenue Canada began in the mid-1980s and have continued with considerable success to the present time with the operations of the Canada Customs and Revenue Agency. The general crisis which forced widespread transformation in the way governments operate was the impact of the almost-out-of-control deficits of the early and mid-1990s. These demanded massive cuts in the operating budgets of departments (for example, through Program Review at the federal level). These cuts in turn forced the governments concerned to re-engineer their business processes and embrace information and communications technology in order to cut costs while protecting service delivery through higher productivity.

- The "push" factors also include, most fundamentally, the public's expectations. People's experiences with better private-sector service have spilled over into what they expect from government, and their expectations are high. Canadians now expect their governments to provide service at least as good as the private sector does.[64] They want better access to better quality service, through both traditional and electronic service channels; they have limited tolerance for slow performance. Governments are finding that for business clients in particular, they cannot provide online services fast enough. A recent Deloitte Research survey of some 250 government departments in Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom, and the United States, found that customer needs and demands have been the most important driver of

service improvements, by far.[65]

The thrust to establish a culture of client service and improve service delivery takes a number of forms. There are corporate approaches. Examples include the federal government's current efforts lead by the Treasury Board Secretariat's Service and Innovation Sector to promote system-wide improvements in client access to and improvements in the quality of services; CCMD's emphasis on the importance of citizen-centred service in its training program for new federal government executives; the Ontario government's new Integrated Service Delivery initiative, which flows from years' worth of service improvements spearheaded by the Cabinet Office's Restructuring Secretariat. There are many other such examples.

There are cross-corporate approaches, most notably from a Canadian perspective the Citizen-Centred Service Network. Established in 1997 as the result of a CCMD initiative, the CCSN comprises over 200 service delivery practitioners working in the federal, provincial, and municipal governments, as well as academics and other experts. The CCSN's focus is on research required to support public sector service improvement – it identifies important gaps in relevant knowledge, commissions the necessary research, and shares the findings within the CCSN itself and with other interested organizations, through its publications program and its other activities.[66] Its path-breaking analysis of what clients see as the critical elements of good public service delivery, is an example of the CCSN's commitment and ability to deepen practitioner understanding of clients' requirements.[67]

And there are departmental measures, ranging from simple and basic improvements such as putting a receptionist in a walk-in office to ensure that clients are served in their order of arrival, to massive overhauls of telephone systems. There are staff training and upgrading, merit and awards programs to encourage and recognize high staff performance. There is the establishment of formal and precise service standards. There are ongoing efforts to assess what clients want, through polling, through the solicitation of feedback comments about the service they receive, through information collected automatically about clients' main questions and concerns, through focus groups, through consultations with advisory groups. There are both internal and external audits of service provision. There are problem resolution mechanisms to address those issues which cannot be dealt with successfully in the early stages of client/government interaction.

There is plenty of evidence from internal polling that people are responding positively to the better, quicker, more accessible government services now available to them, online as well as through the more traditional delivery channels. For example, respondents to a 1996-97 HRDC survey of employment insurance claimants who had had a previous claim reported a vast improvement in the way their current claims were being handled. Industry Canada has had very favourable feedback from the public on its connectedness programs such as SchoolNet. Satisfaction ratings with Service Ontario's 60 kiosks, at which clients can undertake transactions such as renewing their vehicle licences and registering health insurance address changes, range from 94 per cent ("kiosks are conveniently located") to 97 per cent ("kiosks save time"). Ontario's Business Connects program, a single window for business registrations

and other services, reports a 96 per cent customer satisfaction rating.[68]

The first survey done for the CCSN in the spring of 1998 (which was followed up by a second survey in 2000 whose results are just becoming available) provided more comprehensive evidence on this issue. The 1998 survey probed Canadians' assessments of the quality of services delivered by the three levels of government, and how these compared to assessments of selected services provided by the private sector. It asked respondents about their actual and recent experiences with individual government services, as well as what they thought about government services in general. It found that Canadians did not rank individual government services lower, on average, than private sector services. On a scale of 0-100, the average client satisfaction level for the 50 government services (federal, provincial, and municipal) covered by the survey was 62, exactly the same as the satisfaction level averaged across (seven) private sector services.[69] The follow-up survey last year found the same average level of client satisfaction with government services. These are clearly positive results.

Everyone understands that maintaining citizens' satisfaction with government services (as occurred between 1998 and 2000), let alone improving them, requires ongoing and innovative efforts. This is especially the case given citizens' expectations for faster and better delivery of services. But assuming that satisfaction levels can be maintained and even increased, a key question is whether that result would be likely to translate into higher levels of confidence in overall government performance.

One of the CCSN 2000 survey results is suggestive here. The survey found a tight positive correlation between respondents' ratings of government services they had recently received, and their ranking of government performance – the higher they rated services, the more likely they were to rank government's overall performance as being good. Thus 43 per cent of the respondents who rated the services they received as being good gave government a good overall performance ranking, while only 25 per cent of those who rated services as poor thought overall government performance was good. This is certainly an intuitively plausible correlation which one would, *ceteris paribus*, expect to find. To see it confirmed will be encouraging to those managing the processes of service delivery improvement.

However, service delivery, no matter how good it may be now or become in the future, remains only one aspect of performance. Overall performance ratings can go up or down depending on other factors and the public's perceptions of them. Thus continuing with the example of the CCSN 2000 survey respondents who rated service delivery as good, their overall-performance-satisfaction index could rise from 43 to 55 per cent, say, in the context of strong economic performance attributed to government policy, or fall to 30 per cent in the context of scandals which called government ethics or competence into question. And government performance remains only one factor, albeit an important one, driving citizens' confidence in government. Nothing in the literature reviewed for the purposes of this study suggests a one-to-one link between service delivery and levels of trust; none of the officials or former officials interviewed believes that service delivery is more than one (often small) contributor to citizens' feelings of confidence or lack thereof.

The two CCSN surveys, and EKOS Research's recent survey findings reported in its *Rethinking Government 2000* series of publications, provide further information which is relevant in this context. The CCSN surveys asked respondents not only about their experiences with individual government services, but what they thought about government services in general. Questions about services in general, observed the 1998 CCMD/CCSN *Citizen's First* report, invite stereotypical responses which tend to be substantially more negative than people's responses about their recent experiences with particular government services:

> Each citizen's stereotype of government service is built on a lifetime of experiences, probably amplified by accounts in novels, misrepresentations by interest groups, news accounts of instances where the system failed, a certain influx of opinions from the political realm, and so on. Asking a person to rate government service "in general" accesses this stereotype.[70]

The findings of both CCSN surveys confirm the negativity which general questions elicit. Respondents to the 1998 survey, for instance, indicated a satisfaction level of 47 with federal government services in general, while the average ranking across the 17 particular federal services covered in the survey was 60. Provincial government services in general also got a ranking of 47, versus an average of 62 across the 20 provincial services covered. The corresponding rankings for municipal services were 53 (general) and 64 (the average across 13 individual services).[71]

These are important results. Citizens can be quite satisfied about individual services they receive from their various levels of government. But as soon as they are asked to rate government services in general, their satisfaction with this component of overall government performance drops sharply, in the case of the 1998 results by over 20 per cent.[72] Precisely which factors are involved to produce this result – the stereotypical thinking pointed to in the *Citizen's First* report, other factors as well – is impossible to say. It seems unlikely, however, that *every* other factor which could affect citizens' ratings of overall government performance would be picked up in questions dealing with government service delivery in general. This in turn means that there could well be a significant difference between satisfaction with government services in general and assessments of government performance.

Some evidence on this and related issues appears in the EKOS findings. First, EKOS repeatedly asked respondents to rate the overall performance of the federal, and their provincial and local governments, on a scale of good/neutral/poor. Over the three-year period 1997-1999, the performance rating of the federal government fell steadily, with the percentage of respondents rating its performance as "good" dropping from 38 to 32. Provincial government ratings also fell from 38 to 32, although more erratically, while local government scores dropped from 49 to 37.[73] This was the period during which some of the first and most highly visible improvements in services at both the federal and provincial levels were being made.

The responses to other questions EKOS asked in surveys conducted during the past few years point to

what some of the other factors affecting assessments of overall performance probably were:

- Over the period October 1998 to March 2000, a majority of respondents indicated that they wanted the federal government to provide "a bold new vision for the future of the country" and govern accordingly; this was about three times as many respondents who thought that the government was actually providing such a vision. This suggests that Canadians wanted a more visionary leadership than they felt they were getting.[74] In this regard, it is interesting to note that in surveys conducted in 1996 and July 2000, more respondents identified the vision ("building a country that can be a source of pride," and "planning for future generations") as an appropriate future role for the federal government, rather than "efficiently delivering services" as an appropriate role.[75]

- In July 1999, 44 per cent of respondents agreed with the statement that they received little or no benefit for the taxes they paid. This was more than the people that disagreed with that statement, and the results were similar to the views of Americans who were asked the same question in a survey conducted a month later.[76]

- 68 per cent of respondents in November 1997, and 72 per cent about a year later, agreed with the statement that governments had "lost sight of the needs of average Canadians," which was about five times the number of people who disagreed. In comparison, 70 per cent of Americans surveyed in August 1999 felt the same way, that their governments had lost sight of the needs of ordinary people.[77]

- Canadians also felt that governments had lost sight of the public interest. In April 1998, responses to the question "When the (federal or provincial) government makes decisions, whose interests do you think are given the greatest importance?" were: the public interest, 18 per cent; big business, 32 per cent; politicians and their friends, 28 per cent; and special interests, 19 per cent. These proportions shifted only marginally during the next two years, but the small changes which did occur represented a further deterioration in trust.[78]

- Their assessments of politicians' ethical standards were harsh. In May 2000, only 18 per cent of respondents rated the ethical standards of politicians as being "high"; this score put politicians well at the bottom of a list of 10 occupations rated according to perceived ethical standards. In terms of how much the public thought they could be trusted, politicians ranked 17th out of 18 occupations. Another interesting dimension of these results is that business leaders scored much higher than politicians in terms of ethical standards and trust factors, at the same time as respondents reported a sharply higher incidence of first-hand experience of unethical behaviour in businesses than in governments.[79] This suggests a degree of disconnection in people's minds between the leadership of large public and private sector organizations, and the behaviour of those organizations.

EKOS has also periodically asked its survey respondents to rate the federal government's performance in 10 specific policy areas. Performance ratings rose either significantly or marginally in nine of the 10 areas from November 1997 to December 1999, at the same time as the government's overall performance rating was dropping (see above). "Health" was the one policy area in which the government's rating fell (a substantial majority of respondents in five surveys conducted over this period thought that the health care system was deteriorating[80]), and the decline was significant. EKOS mused, "Is it possible that concern with the country's health care system is so great that dissatisfaction in this single area accounts for the decline in the federal government's overall performance rating?"[81] If that were true, it would represent a very important source of slippage between assessments of service delivery and overall performance. So also would the fact that the three areas to which respondents indicated they attached the highest priority – education, child poverty, and of course health care – were all areas in which they rated federal and provincial government performance poorly.[82]

The Pew Research Center's findings on Americans' attitudes towards government service providers are also relevant here. The study cited earlier also reported that survey respondents in the late 1990s ranked 18 of 19 federal agencies and departments favourably ("favourably" defined as 50 per cent or more of respondents giving a positive rating). Only the Internal Revenue Service received an unfavourable rating. The approval ratings given to seven of these organizations were significantly higher than they had been a decade earlier – or example, the Postal Service's score rose from 76 to 89 per cent; the ratings for five other rose marginally.[83] But as was noted above, only one-quarter of respondents thought federal government performance was excellent or good – at the same time as they were saying that they by and large approved of individual departments and agencies.

This evidence supports the view that there is not a direct and powerful link between improved service delivery and citizen's confidence in government. This seems reasonable, for reasons suggested earlier – overall government performance consists of more than service delivery, and factors other than performance affect feelings of trust. This in turn suggests that the fundamental importance of improved public service delivery lies in the direct benefits it provides for clients and governments both, and not in its possible impacts on confidence.

## 4. E-Government and Citizen Engagement

Beyond its role in enormously facilitating governments' ability to improve service delivery, there is the question of whether online interaction between governments and clients can evolve in directions which rebuild the relationship between governments and citizens. Put another way, the question is whether online communication really does hold, as the Government On-Line website suggests, "the exciting potential for greater citizen involvement in public policy making, and greater responsiveness from public figures and institutions."

There are many ways in which e-government is seen as having the potential to do this, to turn online clients into active partners with government. The discretionary (as well as the automatic) feedback

which customers can provide instantaneously about the government services they receive are a key driver of improved services. People can communicate directly via email with their elected representatives (or their offices) as well as with bureaucrats (or their offices). Consultative processes, one of the main venues of citizen/government interaction between elections, can be broadened and deepened through the various forms of the "electronic public domain" – electronic public meetings, or policy forums in which panels of citizens "meet" regularly to discuss and deliberate policy issues, with the results of the subsequent polling providing an informed source of advice to elected politicians. Governments can use their web-pages in imaginative ways to educate citizens about key public policy choices and tradeoffs. Online voting may increase voter "turn-out" – in last year's Democratic presidential primary in Arizona which experimented with online voting, six times as many people who had voted in 1996 cast ballots. The most enthusiastic proponents of e-democracy foresee the day when representative government is replaced by direct digital democracy.[84]

On the other hand is a well-known set of concerns about e-government. The effect of the so-called "digital divide" may further marginalize those people whose access to elected and appointed officials is the most limited now. Any failure to protect the privacy and the security of transactions risks a severe erosion of trust. As governments capture masses of information about individual citizens, they can be combined into dossiers which have the potential for misuse; this was the concern which quickly forced HRDC to dismantle its huge database when news of that database's existence became public last year.[85] Learning about policy issues and the choices governments face is hard work which takes time, and most people may be no more willing to do it in the days of the Internet than they were in previous years. The process of electronic government/citizen interaction has to be managed, and Rainer Knopff suggests that, "we might well be capable of running an electronic town hall for a large nation, but the real rulers would be the small elite that structures the process, poses the questions and manipulates public passions."[86] And while people can register their voting preferences instantaneously, this is a far cry from the process of deliberation which characterizes responsible decision-making in a democracy. Charles White makes the point in noting that, "deliberation is a public act, in which opinions must be advanced and defended in the full light of public scrutiny, not in the shadows of electronic anonymity. It is through such deliberation that an electorate becomes an informed citizenry."[87]

There is an important cautionary point implicit in the following observation by Christine Bellamy and John Taylor, who argue that the client-centred revolution in government:

> is being asked to deliver much more than straightforward improvements in the efficiency and effectiveness of public services . . . (many enthusiasts) are attaching an explicit democratic value to consumerist initiatives, by emphasizing the need to empower users as direct stakeholders in the material outcomes of public administration . . . . (Consumerist initiatives are) *increasingly being asked to stand as surrogate for the discredited processes of representative democracy by operationalizing such basic democratic values as accountability, responsiveness and participation* (my italics). On this reading

> the new consumerism represents one response to the growing cynicism which exists on the 'input' side of politics: that is, elections, parliaments and parties.[88]

To the extent that Bellamy and Taylor are correct, and e-government techniques were viewed as ways to finesse fundamental problems in how governmental institutions function, disappointment and frustration would be the most likely outcomes. Trying to make problems go away without addressing their root causes typically does not work. Thus for example, if citizens believed that government consultation exercises were no more than public relations exercises because the policy choices had already been made, they would most likely tune out. The basic principles underlying successful consultation exercises, such as honesty, transparency, flexibility, the willingness of government to learn from and respond to legitimate public concerns,[89] remain more important than the technical means through which such consultations are carried out.

Another recent EKOS Research publication provides a useful perspective on one aspect of citizen engagement and e-government. *Rethinking Citizen Engagement* reports the results of surveys conducted during 2000 which explored how Canadians and Americans see their relationship with their governments. Respondents in both countries felt that average citizens have far too little influence on public policy,[90] and overwhelming majorities agreed that they "would feel better about government decision-making if (they) knew that government regularly sought informed input from average citizens."[91]

While this is not a very surprising result, the responses to the follow-up question on how government should get that input were highly interesting. That question was, "There are a number of ways the government . . . can gather the views of (average citizens). How useful do you think each of the following ways are?" Respondents were offered ten possibilities. The order in which Canadians ranked them is as follows (the percentage of respondents saying the particular option was "highly useful" is in brackets): national elections (82); public opinion polls (68); 1-800 numbers to register citizen choices (67); letters, calls, e-mails to political representatives (67); referenda (67); public hearings by government bodies (66); information technology, e.g., Internet (63); town hall meetings (60); through the activities of voluntary organizations (59); through the activities of interest groups (52). [92]

Taking these results at their face value suggests that so far, Canadian citizens themselves do not attach particularly high significance to information technology as a way of interacting with government on the issues of the day. This may well change with the passage of time – the Americans who responded to the same question attached a higher relative importance to Internet communication.[93] But at this point at least, Canadians seem to be saying that "multi-channel" access to political and governmental processes is as important to them as is multi-channel access to government services.

Citizen engagement in so-called "unconventional forms" of political activity – signing petitions, participating in boycotts and demonstrations, working to put tax-limitation initiatives on ballots, joining activist groups – has been on the rise in Canada and elsewhere since the 1970s. This reflects some of

the forces noted earlier, including rising education levels, declining deference to authority, disenchantment with more traditional forms of political action. It also includes the greater access to information and the ability to disseminate it which the communications revolution has made possible – the same factors underlying the possibilities of e-government.

As this paper was being written, the security measures being deployed in Quebec as Canada prepared to host the Summit of the Americas responded to one manifestation of these unconventional forms of engagement. This illustrates, if an illustration were needed, that an important part of the future engagement between citizens and their governments will continue to be on issues and in venues determined by citizens.

## 5. Conclusions

The client-centred revolution which has taken hold in the way governments in Canada and in many other countries operate has considerable momentum behind it. Businesses used to conducting their transactions electronically and citizens used to being able to do their shopping and banking on a 24-hour-a-day, seven-days-a-week basis have demanded better and more accessible service from their governments. Governments have made considerable and often extremely successful efforts to respond to those demands and expectations. A number of payoffs for both clients and for governments which accompany the better and more productive service delivery, such as cost savings and higher client/voter satisfaction, are clear and evident.

The primary purpose of this paper was to examine whether there was another payoff associated with the client-centred revolution. In North America and elsewhere, citizens' confidence in their governments has declined sharply in recent decades. Is there empirical evidence suggesting that by providing better services, governments could rebuild some of that trust which citizens have lost in them, and could this therefore provide a further powerful rationale for ongoing efforts to continue to improve services?

The evidence reviewed here suggests strongly that government performance does influence the degree of trust which citizens accord their governments. But "government performance" is the outcome of highly complex processes involving much more than service delivery: policy and program design which affect many facets of people's lives, which attempt to reconcile often widely different interests, and which are always subject to constraints of one form or another; the balancing of the public's demand for services with its willingness to pay for them; quick responses to the unexpected or emergency situations which only government can deal with; issues of competence and probity in the conduct of public business.

Beyond the reality of government performance is the manner in which that performance is framed and reported by the media, and the way it is perceived by the public and weighed in light of its expectations. As well, factors other than actual and perceived government performance, such as the comprehensive

cultural changes which have occurred in developed countries in recent decades, have clearly affected the level of citizens' confidence in governments.

It is entirely reasonable to suppose that the better the job governments do in delivering their services to people, the more confidence people will have in them. But given all of the other forces which affect trust in government, it is entirely possible for the positive impacts of improved service delivery to be swamped by other events and circumstances.

This suggests that it would be neither useful nor appropriate to justify continuing efforts to improve government service delivery in terms of their possible impacts on confidence or trust. Nor is it necessary. The easily identifiable payoffs to better service provide plenty of justification by themselves for those efforts. In addition, ongoing private sector service improvements and their effects on people's expectations will continue to push governments in the same direction.

There is as well an implication for CCMD's ongoing research program, in the thrust of this paper's argument. The prime purpose of the research which CCMD undertakes is to generate information and analysis to help government officials do their jobs better. Further exploration of the determinants of citizen confidence in government is unlikely to be fruitful in this regard. The important elements of the equation which are under officials' control, such as the need for sound analysis to underpin policy development, competent and ethical behaviour, and ongoing service improvement, are well known and have been for some time. They are, for example, among the critical issues on which CCMD already provides training for new federal executives and managers. And the many other factors affecting citizen confidence, such as the way the media does its job, are beyond the power of officials to influence. No amount of research into them is likely to lead to any payoff in terms of improved government efficiency or performance.

There is likely to be ongoing interest among academics in the determinants of citizen trust in government for some time. For purely practical reasons, it would probably be useful for CCMD to leave that field of research to them.

Endnotes

1. Jennifer Tufts, "Public Attitudes Toward The Criminal Justice System," *Juristat*, Statistics Canada Catalogue 85-002, Vol.20, No. 12, pp. 1-21.

2. Tom Arnold, "Four of five Canadians lack faith in justice system: survey," *National Post*, 5 December 2000, pp. A1, A7.

3. David M. Paciocco, *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System* (Toronto: Irwin Law, 1999), pp. 4-5. The single most visible and deadly outcome of years of declining confidence in government and the accompanying bureaucrat-bashing in the United States was the April 1995 bombing of the Murrah Building in Oklahoma City. Melvin J. Dubnick and David H. Rosenbloom, "Oklahoma City," *Public Administration Review*, Vol. 55 (Sept./Oct. 1995), pp. 405-406.

4. Erin Research Inc., *Citizens First* (Ottawa: Canadian Centre For Management Development, October 1998), p. 81.

5. *Government On-Line*, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_e.asp, p. 1.

6. Jane Jenson and Martin Papillon, "The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and A Research Agenda," and Paul Thomas, "The Future of Representative Democracy: The Impact of Information Technology," in *Modernizing Governance: A Preliminary Exploration* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, November 2000.

7. I am an economist, and worked in the Department of Finance and the Privy Council Office during the years in which Canadians' trust in their federal government plummeted, and more recently in Johannesburg with the South Africa/Canada Program on Governance. As a private citizen, I have been extensively involved in a fight over serious municipal conflict-of-interest violations in Sault Ste. Marie, Ontario. My perspectives are thus those of a former public servant and an interested citizen familiar with both good and bad government, rather than those of a political science practitioner.

8. Ola Listhaug examined changing patterns of political trust from the 1960s through the late 1980s in Sweden, Denmark, Norway, and the Netherlands, and reports that trust in politicians declined steadily only in Sweden. In the other three countries, the patterns were more mixed, with several of the trust indicators rising from the early 1970s into the middle or late 1980s. Ola Listhaug, "The Dynamics of Trust in Politicians," in Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 261-297, pp. 273-276.

9. This is the strong conclusion of the substantive research effort of a team of European scholars, which is summarized in Dieter Fuchs and Hans-Dieter Klingemann, "Citizens and the State: A

Relationship Transformed," in Klingemann and Fuchs, op. cit., pp. 419-443. As well, Frederick Weil reports that the 40-year decline after World War II in public confidence in governments in six countries – the United States, Britain, France, West Germany, Italy and Spain – was not accompanied by a "legitimation crisis," that is, a decline in support for democracy. Frederick D. Weil, "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II," *American Sociological Review*, Vol. 54 (October 1989), pp. 682-706, pp. 690-693. A common observation of American analysts is that the American public hates politics but venerates its institutions of government. See for example William Chaloupka, *Everybody Knows: Cynicism in America* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999), p. 72. Neil Nevitte reports that Canadians' degree of satisfaction with democracy is similar to levels found in Ireland and the Netherlands, but lower than those in some other Western European countries. Neil Nevitte, "Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations," *Canadian Public Policy*, Vol. XXVI, supplement 2, 2000, pp. S73-S94.

10. See Thomas, op. cit., and Joseph S. Nye, Jr., "In Government We Don't Trust," *Foreign Policy*, Issue 108 (Fall 1997), pp. 99-111.

11. Penelope Lemov, "Educating the elusive taxpayer," *Governing*, Vol. 10. No. 12 (Sept. 1997), pp. 68-69.

12. Graham Fraser, "A question of trust," *The Toronto Star*, 6 January 2001, pp. K1, K4.

13. Here I have drawn mainly on Joseph N. Cappella and Kathleen Hall Jamieson, "News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (July 1996), pp. 71-84; Chaloupka, op. cit.; Geoff Dinsdale and D. Brian Marson, *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999); Joseph S. Nye, Jr., "The Media and Declining Confidence in Government," *Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol. 2, Issue 3 (Summer 1997), pp. 4-9; Nevitte, op. cit.; Joseph S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1997); Thomas, op. cit., and David Zussman, "Do citizens trust their governments?" *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1997), pp. 234-254.

14. EKOS Research Associates Inc, *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000*, p. 78. Surveys uncover many instances of questionable public perceptions. Another striking example was the mid-1990s finding of the University of Virginia's Post-Modernity Project, that a full 20 per cent of Americans believed that the "government elite" was "involved in a conspiracy." William A. Galston and Peter Levine, "America's Civic Condition," *Brookings Review* (Fall 1997), pp. 23-26, p. 26.

15. Cappella and Jamieson, op cit., p. 84.

16. Zussman, op. cit., p. 250.

17. Nye, *Foreign Policy*, op. cit.

18. Gary Orren, "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government," in Nye, Zelikow, and King, op. cit., pp. 77-107, p. 81; the Pew Research Center, "Deconstructing Distrust: How Americans View Government," www.people-press.org/trustpt.htm, p. 4; and Jonathan Rauch, "After the Revolutions, Reality," *Brookings Review* (Spring 2000), pp. 44-46, p. 45.

19. Dinsdale and Marson, op. cit., p. 10; and Zussman, op. cit., p. 239.

20. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement* (December 2000), pp. 9-10.

21. For example, Dinsdale and Marson, op. cit., p. 15, note that a 1997 EKOS survey found that over 60 per cent of respondents had not had a "direct service experience with the federal government" for over three months.

    Here is an exercise which illustrates the comparative volume of media reporting about government. Take the front section of a national newspaper and (ignoring full-page advertisements) try to find a page which does not include at least one story or substantive reference to government. You may have to look at the front sections of several editions before you succeed.

    One American observer of the impact of television suggests that "even when voters feel politically alienated, they do not necessarily feel politically inert because of television. Each day, the nation's media drench them in politics: photographers popping flashbulbs, the president running from his helicopter, crowds milling about at abortion clinics, minicams waving unsteadily as the candidate jogs past, talk show guests ranting when they are not raving, UN diplomats scurrying away from overeager reporters, a new charismatic whipping up the crowds." Roderick P. Hart, "Easy Citizenship: Television's Curious Legacy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (July 1996), pp. 109-119, p. 112.

22. On this last point, see Dinsdale and Marson, op. cit., p. 11.

23. There are others, for example, David C. King, "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government," in Nye, Zelikow, and King, op. cit., pp. 155-178, pp. 174-176.

24. Neal J. Roese, "Are Canadians Becoming Less Trusting of Government?" Northwestern University, *mimeo.*, 1999, Table 3.

25. Elim Papadakis, "Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions," *Australian Jornal of Political Science*, Vol. 34, Issue 1 (March 1999), pp. 75-93.

26. Patricia Moy, Michael Pfau and LeeAnn Kahlor, "Media use and public confidence in democratic institutions," *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, Vol. 43, Issue 2 (Spring 1999), pp. 137-158.

27. Weil, op. cit., pp. 693-694.

28. Derek Bok, "Measuring the Performance of Government," in Nye, Zelikow and King, op. cit., pp. 55-75, p. 65.

29. Arthur H. Miller and Stephen A. Borrelli, "Confidence in Government During the 1980s," *American Politics Quarterly*, Vol. 19, No. 2 (April 1991), pp. 147-173.

30. Pew, op. cit., p. 7.

31. Robert J. Blendon et. al., "Changing Attitudes in America," in Nye, Zelikow, and King., op. cit., pp. 205-216.

32. The index is constructed as the sum of the percentages of respondents who answer "always," or "most of the time," to the question, "How much of the time do you think you can trust the government in Washington to do what is right?" Orren, op. cit., pp. 80-81.

33. Joseph S. Nye, Jr., and Phillip Zelikow, "Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles," in Nye, Zelikow, and King, op. cit., pp. 253-281, pp. 275-276.

34. Ola Listhaug and Matti Wiberg, "Confidence in Political Institutions," in Klingemann and Fuchs, eds., op. cit., pp. 298-322.

35. Listhaug, op. cit., pp. 287-294.

36. Robert Inglehart, "Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority," in Nye, Zelikow, and King, op. cit., pp. 217-236, p. 224.

37. The results of the seventeenth and most recent poll were reported in *Maclean's*, 25 December 2000/1 January 2001, pp. 26-54.

38. These results are consistent with the results of other public opinion surveys reported from time to time.

39. André Blais and Elizabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*. Vol. 17, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991); and Peter Aucoin, "Political Science and Democratic Governance," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXIX: No. 4 (December 1996), pp. 643-660, p. 644.

40. *Maclean's*, 7 January 1985, p. 14.

41. *Maclean's*, 6 January 1986, p. 19.

42. *Maclean's*, 5 January 1987, p. 25.

43. *Maclean's*, 1 January 1990, pp. 22, 24

44. *Maclean's*, 7 January 1991, pp. 33-34.

45. *Maclean's*, 7 January 1991, p. 11.

46. *Maclean's*, 7 January 1991, p. 13.

47. Blais and Gidengil, op. cit., p. 39.

48. *Maclean's*, 3 January 1994, p. 16.

49. *Maclean's*, 25 December 1995/1 January 1996, p. 14.

50. *Maclean's*, 2 January 1989, pp. 10, 28-29; 7 January 1991, pp. 30-31; 4 January 1993, pp. 24, 26; 3 January 1994, p. 24.

51. *Maclean's*, 4 January 1993, p. 37. The 1992 survey found a direct relationship between views about the economy and views about politicians. Of those respondents who feared that the economy was continuing to deteriorate, 52 per cent also said that their faith in politicians had decreased significantly during the previous few years; of those who thought the economy was improving, only 29 per cent reported a significant drop in their faith in politicians (*Maclean's*, 4 January 1993, p. 20). Gregg's unsurprising conclusion from these results was that "much of the political alienation is linked directly to economic dissatisfaction" (*Maclean's*, 4 January 1993, p. 28).

52. *Maclean's*, 4 January 1993, p. 16.

53. Matthew Mendelsohn and Robert Wolfe, "Can't live with it, can't live without it," *The Globe and Mail*, 31 January 2001, p. A15; Simon Tuck, "Fewer Canadians support free trade," *The Globe and Mail*, 5 February 2001, pp. A1, A6.

54. Tufts, op. cit.

55. Arnold, op. cit.

56. Robert Matas, "Victim of paroled rapist gets $215,000," *The Globe and Mail*, 9 January 2001, pp. A1, A8; Adrian Humphreys, "Gangster gets full parole after serving 9 months in

prison," *National Post*, 30 January 2001, p. A5; Shannon Kari, "Pedophile's early release sparks furore," *The Ottawa Citizen*, 9 February 2001, p. A3; Christie Blatchford, "You do the crime, you do some of the time," *National Post*, 10 February 2001, p. A14; Robert Matas, "Teenaged killer was released to go shopping," *The Globe and Mail*, 15 February 2001, p. A3; Canadian Press, "Man wrongly jailed of rape wins acquittal," *The Sault Star*, 23 February 2001, p. A9; and Kevin Cox, "Violence escalating at halfway houses," *The Globe and Mail*, 26 February 2001, pp. A1, A7.

57. In the Provincial Division of the Ontario Court of Justice in 1992, for example, 286,160 pleas were entered. Of these, 230, 414, or 81 per cent, were guilty pleas. Most of the cases which are tried result in guilty verdicts. As one defence attorney ruefully told a prosecutor, "Of course you usually win. You have the truth on your side." Paciocco, op. cit., p. 173.

58. Julian V. Roberts and Craig Grimes, "Adult Criminal Court Statistics, 1998/99," *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85-002, Vol. 20, No. 1, pp. 1-19, p. 7.

59. Paciocco, op. cit., pp. 354-355.

60. Ibid., p. 80.

61. "The survey found that four out of 10 judges believed programs for substance abuse, anger management or psychiatric counselling are either rarely or never available in the community. One in three said it is rarely or never possible to find out what resources – such as work programs or supervision for house arrest – are available. The judges called overwhelmingly for the creation of more such programs." Kirk Makin, "Judges raise alarm on alternative sentences," *The Globe and Mail*, 1 October 1999, p. A1.

62. Julian Roberts and Micheline Reed, "Adult Correctional Services in Canada, 1997-98," *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85002, Vol. 19, No. 4, pp. 1-13, p. 12.

63. Jennifer Thomas, "Adult Correctional Services in Canada, 1998-99," *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85-002, Vol. 20, No. 1, pp. 1-16, p. 15.

64. Erin Research Inc., *Citizens First Summary Report* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998), p. 7.

65. Jeff Breen, "At the dawn of e-government: the citizen as customer," *Government Finance Review*, Vol. 16, No. 5 (Oct. 2000), pp. 15-20.

66. Canadian Centre for Management Development, *Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians* (Ottawa, 1999), p. 1.

67. *Citizens First*, op. cit.

68. Art Daniels and Dorothy Chan, "Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition," *Canadian Government Executive*, Issue 3 (1999), pp. 13-15.

69. *Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians*, op. cit., p. 6.

70. *Citizens First*, op. cit., p. 7.

71. Ibid., pp. 6, 60, 65,69.

72. This is the average level of satisfaction for government services in general across three levels of government (49), compared to the average of the satisfaction ratings for particular services (62).

73. EKOS Research Associates Inc, *Wave 1*, p. 23.

74. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Wave 2: Final Report June 2000*, p. 15.

75. EKOS Research Associates, *Rethinking Government 2000, Wave III: Final Report September 2000*, p. 24.

76. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Compendium Report: Volume 1, 2000*, p. 163.

77. Ibid., p. 164.

78. EKOS, *Wave 2*, p.8.

79. Ibid., pp. 31, 33, 35-36.

80. Ibid., p. 66.

81. EKOS, *Wave 1*, p. 25.

82. EKOS *Compendium Report: Volume 1*, pp. 26. 36-37.

83. Pew, op. cit., www.people-press.org/trusttab.htm, p. 3.

84. Christine Bellamy and John A. Taylor, *Governing in the Information Age* (Open University Press: Buckingham, 1998), pp. 115-116; Mark Strassman, "Could the Internet Change Everything?" *Spectrum*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1999), pp. 22-23; Don Tapscott and David Agnew, "Canada Leading in Digital Governance," *Canadian Government Executive*, Issue 4 (1999), pp. 15-17, p. 16.

85. Privacy Commissioner Bruce Phillips raised the issue of what quickly became known as the Big Brother database in his annual report released May 16, 2000. A wave of public concern built quickly, which in less than two weeks resulted in the announcement that the database would be dismantled. By the time of that announcement, 18,000 people had applied to get access to their dossiers. Shawn McCarthy, "Ottawa pulls plug on Big Brother database," *The Globe and Mail*, 30 May 2000, pp. A1, A7. People are worried about privacy: the greatest fear Canadians have about using electronic government services is a loss of privacy. EKOS, *Wave 1*, p. 69. Americans of course have that same fear. Hart-Teeter for The Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (September 2000).

86. Rainer Knopff, "Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXXI: No. 4 (December 1998), pp. 683-705, p. 692.

87. Charles White, "Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age," *The Social Studies*, Vol. 88 (Jan./Feb. 1997), pp. 23-28, p. 26.

88. Bellamy and Taylor, op. cit., pp. 90-91.

89. Katherine A. Graham and Susan D. Phillips, "Citizen engagement: beyond the customer revolution," *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1997), pp.255-273, pp. 268-269.

90. EKOS, *Rethinking Citizen Engagement*, pp. 11-14.

91. Ibid., p. 22.

92. Ibid., pp. 23-24.

93. Ibid.

Bibliography

Arnold, Tom, "Four of five Canadians lack faith in justice system: survey." *National Post*, 5 December 2000, pp. A1, A7.

Aucoin, Peter, "Political Science and Democratic Governance." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXIX: No. 4 (December 1996), pp. 643-660.

Bellamy, Christine, and John A. Taylor, *Governing in the Information Age*. Open University Press: Buckingham, 1998.

Blais, André, and Elizabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*. Vol. 17, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press, 1991.

Blendon, Robert J., et. al., "Changing Attitudes in America," in Joseph. S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow, and David C. King., eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 205-216.

Bok, Derek, "Measuring the Performance of Government," in Joseph S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 55-75.

Breen, Jeff, "At the dawn of e-government: the citizen as customer." *Government Finance Review*, Vol. 16, No. 5 (Oct. 2000), pp. 15-20.

Cappella, Joseph N., and Kathleen Hall Jamieson, "News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (July 1996), pp. 71-84.

Canadian Centre for Management Development, *Citizen/Centred Service: Responding to the Needs of Canadians*. Ottawa: 1999.

Chaloupka, William, *Everybody Knows: Cynicism in America*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

Daniels, Art, and Dorothy Chan, "Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition." *Canadian Government Executive*, Issue 3 (1999), pp. 13-15.

Dinsdale, Geoff, and D. Brian Marson, *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999.

Dubnick, Melvin J., and David H. Rosenbloom, "Oklahoma City." *Public Administration Review*, Vol. 55 (Sept./Oct. 1995), pp. 405-406.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement*. December 2000.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Compendium Report: Volume 1, 2000.*

EKOS Research Associates Inc, *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000.*

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Wave 2: Final Report June 2000.*

EKOS Reasearch Associates, *Rethinking Government 2000. Wave III: Final Report September 2000.*

Erin Research Inc., *Citizens First,* and *Citizens First Summary Report*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.

Finance Canada, *The Budget Plan, 2000*, February 2000.

Fraser, Graham, "A question of trust." *The Toronto Star*, 6 January 2001, pp. K1, K4.

Fuchs, Dieter, and Hans-Dieter Klingemann, "Citizens and the State: A Relationship Transformed," in Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State.* Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 419-443.

Galston, Willaim A., and Peter Levine, "America's Civic Condition." *Brookings Review* (Fall 1997), pp. 23-26.

*Government On-Line*, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_e.asp.

Graham, Katherine A., and Susan D. Phillips, "Citizen engagement: beyond the consumer revolution." *Canadian Public Adminstration*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1997), pp. 255-273.

Hart, Roderick P., "Easy Citizenship: Television's Curious Legacy." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (July 1996), pp. 71-84.

Hart-Teeter for The Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (September 2000).

Inglehart, Robert, "Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority," in Nye, Joseph S., Jr., Phillip D. Zelikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 217-236.

Jenson, Jane, and Martin Papillon, "The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and a Research Agenda," in *Modernizing Governance: A Preliminary Exploration*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, November 2000.

King, David C., "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government," in Joseph S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow, and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 155-178.

Knopff, Rainer, "Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXXI: No. 4 (December 1998), pp. 683-705.

Lemov, Penelope, "Educating the elusive taxpayer." *Governing*, Vol. 10. No. 12 (Sept. 1997), pp. 68-69.

Listhaug, Ola, "The Dynamics of Trust in Politicians," in Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 261-297.

Listhaug, Ola, and Matti Wiberg, "Confidence in Political Institutions," in Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 298-322.

*Maclean's*, various issues.

Makin, Kirk, "Judges raise alarm on alternative sentences." *The Globe and Mail*, 1 October 1999, p. A1.

McCarthy, Shawn, "Ottawa pulls plug on Big Brother database." *The Globe and Mail*, 30 May 2000, pp. A1, A7.

Mendelsohn, Matthew, and Robert Wolfe, "Can't live with it, can't live without it." *The Globe and Mail*, 31 January 2001, p. A15.

Miller, Arthur H., and Stephen A. Borrelli, "Confidence in Government During the 1980s." *American Politics Quarterly*, Vol. 19, No. 2 (April 1991), pp. 147-173.

Moy, Patricia, Michael Pfau and LeeAnn Kahlor, "Media use and public confidence in democratic institutions." *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, Vol. 43, Issue 2 (Spring 1999), pp. 137-158.

Nevitte, Neil, "Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations." *Canadian Public Policy*, Vol. XXVI, supplement 2, 2000, pp. S73-S94.

Nye, Joseph S., Jr., "In Government We Don't Trust." *Foreign Policy*, Issue 108 (Fall 1997), pp. 99-111.

Nye, Joseph S., Jr., "The Media and Declining Confidence in Government." *Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol. 2, Issue 3 (Summer 1997), pp. 4-9.

Nye, Joseph S., Jr., and Phillip D. Zelikow, "Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles," in Nye, Joseph S., Jr., Phillip D. Zelikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 253-281.

Orren, Gary, "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government," in Nye, Joseph S., Jr., Phillip D. Zelikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, pp. 77-107.

Paciocco, David M. *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System*. Toronto: Irwin Law, 1999.

Papadakis, Elim, "Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions." *Australian Journal of Political Science*, Vol. 34, Issue 1 (March 1999), pp. 75-93.

*Public Accounts of Canada, Volume 1*, selected years.

Rauch, Jonathan, "After the Revolutions, Reality." *Brookings Review* (Spring 2000), pp. 44-46, p. 45.

Roberts, Julian, and Micheline Reed, "Adult Correctional Services in Canada, 1997-98." *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85-002, Vol. 19, No. 4, pp. 1-13.

Roberts, Julian V., and Craig Grimes, "Adult Criminal Court Statistics, 1998-99." *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85-002, Vol. 20, No. 1, pp. 1-19.

Roese, Neal J., "Are Canadians Becoming Less Trusting of Government?" Northwestern University, *mimeo.*, 1999.

Strassman, Mark, "Could the Internet Change Everything?" *Spectrum*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1999), pp. 22-23.

Tapscott, Don, and David Agnew, "Canada Leading in Digital Governance." *Canadian Government*

*Executive*, Issue 4 (1999), pp. 15-17.

Thomas, Jennifer, "Adult Correctional Services in Canada, 1998-99." *Juristat*, Statistics Canada Cat. No. 85-002, Vol. 20, No. 3, pp. 1-16.

Thomas, Paul, "The Future of Representative Democracy," in *Modernizing Governance: A Preliminary Exploration*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, November 2000.

Tuck, Simon, "Fewer Canadians support free trade." *The Globe and Mail*, 5 February 2001, pp. A1, A6.

Tufts, Jennifer, "Public Attitudes Toward the Criminal Justice System." *Juristat*, Statistics Canada Catalogue 85-002, Vol.20, No. 12.

Weil, Frederick D., "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II." *American Sociological Review*, Vol. 54 (October 1989), pp. 682-706.

White, Charles, "Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age." *The Social Studies*, Vol. 88 (Jan./Feb. 1997), pp. 23-28.

Zussman, David, "Do citizens trust their governments?" *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1997), pp. 234-254.

# Le degré de confiance du public dans son gouvernement et la prestation des services gouvernementaux

**Harvey Sims**

Mars 2001

**CENTRE CANADIEN DE GESTION**

**CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT**

**Résumé**

Depuis quelques décennies, en Amérique du Nord et ailleurs, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements a baissé. Cette baisse engendre une certaine inquiétude, car elle pourrait avoir des répercussions néfastes sur les processus démocratiques. Le présent document vise avant tout à déterminer si les preuves empiriques révèlent l'existence d'un lien étroit de cause à effet entre l'efficacité de la prestation des services gouvernementaux et le degré de confiance des citoyens en leurs gouvernements. S'il existe réellement un lien de ce genre, il constitue à lui seul une raison valable de poursuivre nos efforts d'amélioration de la prestation des services.

Ce document est fondé sur une étude minutieuse des écrits pertinents ainsi que sur une série d'entrevues avec des fonctionnaires qui se penchent ou se sont déjà penchés sur les questions de prestation des services. On y constate que les réalisations du secteur public constituent un facteur déterminant du degré de confiance des citoyens. Par contre, il est évident que le bilan du secteur public comporte bien d'autres aspects que la seule prestation des services. Il englobe, par exemple, la réussite ou l'échec des politiques gouvernementales visant à concilier les intérêts conflictuels et le degré de compétence et d'intégrité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Bien sûr, nous cherchons à évaluer le rendement réel du secteur public, mais étant donné la manière imprévisible dont les médias peuvent présenter les mesures gouvernementales et d'autres facteurs qui influencent la manière dont les citoyens interprètent l'information, la façon dont le public perçoit la performance du gouvernement est parfois bien loin de la réalité.

En outre, la performance réelle ou perçue du gouvernement n'est pas le seul grand facteur qui influence la confiance des citoyens. Par exemple, la théorie du post-matérialisme explique de façon persuasive le déclin de la confiance non seulement dans les gouvernements, mais bien dans toute forme d'autorité au sein de nos sociétés développées.

On conclut que puisque d'autres facteurs peuvent compromettre l'incidence de l'amélioration de la prestation des services sur le degré de confiance, il ne sert à rien d'essayer d'invoquer une éventuelle hausse du degré de confiance pour justifier les efforts d'amélioration de la prestation des services. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire de le faire. Les avantages d'un meilleur service tant pour les clients que pour le gouvernement justifient, à eux seuls, les efforts déployés en ce sens.

# Le degré de confiance du public dans son gouvernement et dans la prestation des services gouvernementaux

## 1. Introduction

Le Centre canadien de gestion, dans son plan de recherche à long terme pour la période de 1999 à 2001, envisageait d'entreprendre un travail approfondi sur les questions relatives à la citoyenneté, et proposait de faire porter une partie de ce travail sur la relation (réelle ou perçue) entre l'efficacité ou l'inefficacité de la prestation des services gouvernementaux et le degré de confiance du public dans les gouvernements.

Cette question est indéniablement importante. Depuis dix ou vingt ans, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements, au Canada et ailleurs, s'est détériorée à un point tel que le phénomène devient inquiétant en raison des répercussions néfastes qu'il pourrait entraîner sur les processus démocratiques. Mentionnons, par exemple, une réaction à une récente étude menée par Statistique Canada en vue de définir les points de vue des Canadiens sur le système de justice pénale au Canada[1]. « Quatre Canadiens sur cinq n'ont aucune foi dans leur système de justice », clamait le titre d'un article du *National Post* sur ce rapport. Dans le cadre d'une entrevue accordée au *National Post*, Scott Newark, conseiller spécial du Bureau de l'Ontario pour les victimes d'actes criminels, a formulé l'avertissement qui suit : « Le système de justice est une des institutions publiques qui s'appuient nécessairement sur la confiance du public », ainsi que « Il n'existe pas de système public de justice si le public n'as pas confiance en ce système[2] ». Bien que David Paciocco, professeur de droit à l'Université d'Ottawa et ancien procureur, ne juge pas qu'il y ait de crise réelle à l'heure actuelle dans le système de justice pénale, il soutient néanmoins que la crise sur le plan de la confiance du public est presque aussi grave qu'une crise au niveau du système lui-même :

> [TRADUCTION]
>
> Si le public canadien, les propriétaires du système de justice canadien, ne lui font plus confiance, le système ne peut pas fonctionner correctement : les citoyens n'y auront plus recours lorsqu'ils en auont besoin et les crimes resteront impunis. Si les Canadiens ne font pas confiance au système, il devient inapte à assumer une de ses principales fonctions, soit de personnifier les valeurs sociétales et les normes de comportement fondamentales de notre société et de les faire évoluer. La perception qu'ont les Canadiens de la qualité de la société dans laquelle ils vivent s'en trouve endommagée et ce phénomène, à son tour, réduit la qualité de leurs vies. Il engendre la colère, le cynisme, un

> sentiment de frustration et de vaines craintes. Un système de justice qui a perdu la confiance du public est un système perdu[3].

Puisque les gouvernements s'efforcent depuis quelques années d'améliorer leurs façons de servir les citoyens, il est tout naturel de se demander si les nouvelles grandes initiatives en matière de service ont le potentiel de rétablir la confiance des citoyens dans leurs gouvernements. Dans une des premières publications qui ont fait suite au programme de recherche du Réseau du service axé sur les citoyens, on formulait la question ainsi :

> Si la qualité des services change, les attitudes envers le gouvernement suivront-elles la même évolution?
>
> La question n'est pas seulement académique. S'il est vrai que la qualité du service influence les attitudes envers le gouvernement, il s'agirait d'une puissante motivation pour chercher à offrir la meilleure qualité possible dans les services. La logique derrière l'amélioration de la qualité des services cesserait (du moins dans certains cercles) d'être une question périphérique, soit une tâche que les gouvernements pourraient accomplir lorsque le temps et les ressources le permettent à seule fin de satisfaire les citoyens. On considérerait plutôt cette tâche comme un élément central de politique publique, quelque chose que les gouvernements responsables doivent entreprendre pour mobiliser l'engagement des citoyens[4].

Une autre question qui, bien que connexe, est plus spéculative consiste à déterminer si la communication en direct est suffisante pour créer efficacement de nouveaux ponts entre les gouvernements et ceux qu'ils gouvernent. Sur le site Web du Gouvernement en direct, on décrit comment cette possibilité pourrait devenir réalité :

> Le service en direct peut créer des occasions pour les citoyens de s'engager davantage. Ceux-ci peuvent exprimer immédiatement leurs avis sur les services qu'ils reçoivent en direct et établir leurs priorités à l'égard de l'amélioration des services. L'interaction en direct croissante entre le gouvernement et les citoyens fait naître d'intéressantes possibilités pour ce qui est d'une plus grande participation de la population à l'élaboration des politiques publiques et d'une plus grande sensibilité de la part des personnalités et des institutions publiques[5].

Deux des premiers documents commandés dans le cadre du plan de recherche à long terme du CCG[6] portaient sur certains aspects de ces questions. Ils ont d'ailleurs été mentionnés parmi d'autres documents au symposium 2000 du CCG. En général, les participants avaient de la difficulté à croire que l'amélioration de la prestation des services gouvernementaux puisse rehausser la confiance du public et n'étaient pas convaincus que la capacité des citoyens de communiquer instantanément avec les sites Web gouvernementaux se traduirait par l'élaboration de meilleures politiques.

Le présent document fait suite au travail initial sur la prestation des services, la confiance du public et l'engagement des citoyens. Il est fondé sur un examen des écrits existants ainsi que sur des entrevues avec des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires du gouvernement du Canada et du gouvernement de l'Ontario qui ont une certaine expérience dans le secteur de l'amélioration de la prestation des services. Dans la prochaine section du document, nous décrivons les facteurs qui, selon les praticiens du domaine, ont une influence sur le degré de confiance du public dans leurs gouvernements pour ensuite se pencher sur le rôle que la prestation des services gouvernementaux pourrait jouer dans cette équation. La section 3 porte sur les éléments empiriques qui appuient les questions soulevées à la section 2, alors que la section 4 jette un regard succinct sur le lien entre l'engagement des citoyens et la communication en direct. Enfin, la dernière section du document énonce les conclusions[7].

## 2. La confiance du public dans son gouvernement et la prestation des services

### *A. Quels sont les éléments qui influencent le degré de confiance du public dans son gouvernement?*

De nombreux sondages de l'opinion publique signalent clairement que les Canadiens, les Américains ainsi que les citoyens de plusieurs pays européens, pas tous par contre[8], ne font plus confiance à leurs gouvernements et aux processus gouvernementaux depuis quelques dizaines d'années, même s'ils n'ont pas perdu confiance dans les caractéristiques fondamentales de la démocratie représentative[9]. D'aucuns jugent que la baisse de la participation au scrutin lors des élections en Amérique du Nord est un autre indice de la baisse de confiance[10]. Il y a quelques années, le président de la Minnesota Citizens League a fait remarquer que « le nombre de gens qui font confiance au gouvernement est à peu près équivalent au nombre de ceux qui croient dans les OVNI »[11]. Il n'y a pas que les citoyens ordinaires qui ont de la difficulté. En effet, un des commentaires les plus terre-à-terre qu'on ait vu dans les journaux depuis quelques années est la remarque de Gordon Robertson qui a répondu à Graham Fraser, en janvier dernier, « Il faut bien admettre que je ne fais aucunement confiance au gouvernement »[12].

Les universitaires ont proposé une variété de facteurs dans le but d'expliquer ce qui se produit, tout en soulignant que ce phénomène est complexe et qu'il est en partie lié à une grande incertitude. Parmi les principaux facteurs qui ont contribué à la baisse de la confiance du public dans les gouvernements, on mentionne généralement les éléments suivants[13] :

- L'insatisfaction quant à la manière dont le gouvernement répond aux attentes, tant sur le plan du fonctionnement que sur celui des politiques. Cette insatisfaction est fondée sur des circonstances « objectives » : la poste arrive ou non à temps; les demandes d'assurance-emploi sont ou ne sont pas traitées dans les délais prescrits, on négocie ou pas une entente commerciale. Parmi les circonstances objectives qui ont fait l'objet d'une grande attention du public, mentionnons le ralentissement de la croissance économique qui a marqué les années

1970, 1980 et la première moitié des années 1990 comparativement à la croissance rapide du début de l'après-guerre. La révolution keynésienne a incité les gouvernements à accepter une plus grande part de responsabilité dans la gestion de la macroéconomie. Ils ont également accepté le mérite pour le bon rendement économique, se rendant ainsi vulnérables aux blâmes dans le cas d'une éventuelle détérioration des circonstances économiques.

- Le leadership politique ou bureaucratique souvent incompétent, douteux sur le plan éthique et même parfois carrément corrompu, qui s'est manifesté lors de scandales comme Watergate aux États-Unis ou les affaires de la Somalie, du sang contaminé et de Walkerton au Canada, est un autre facteur. Ici, on parle encore de circonstances objectives : Richard Nixon était bel et bien malhonnête; sept personnes qui ont bu de l'eau contaminée à Walkerton en sont mortes.

- La fin des guerres nourricières : la Seconde Guerre Mondiale, la guerre de Corée et, plus récemment, la Guerre Froide. La guerre et les sacrifices qu'elle entraîne rapproche les gens et les gouvernements en leur offrant une cause commune et, lorsqu'elle est couronnée de succès, la poursuite de la guerre raffermit la confiance du public. Ce sentiment de but commun et de devoir patriotique décroît au fur et à mesure que la crise s'estompe pour faire place à la paix.

- La manière plus subjective dont le public perçoit l'efficacité du gouvernement, laquelle est, dans certains cas, très loin de la réalité. Par exemple, dans un sondage mené en 1999 par EKOS Research, on a demandé aux Canadiens de cerner tous les types d'aide financière offerte par le gouvernement fédéral aux familles qui ont des enfants : 44 p. 100 des répondants ont mentionné les allocations familiales, bien que ce programme ait été aboli six ans auparavant[14].

- Les attentes des citoyens face au gouvernement et la manière dont ces attentes sont comblées. Lorsque les attentes montent et que la performance du gouvernement n'est pas à la hauteur, la performance reçoit une mauvaise cote du public.

- Le caractère très négatif des dernières campagnes électorales, nulle part plus évident que dans les publicités où les candidats attaquent littéralement leurs adversaires.

- La tendance des politiciens dans divers pays, depuis la fin des années 1970, de mener leurs campagnes « contre le gouvernement », laissant entendre aux électeurs insatisfaits que le problème ne réside pas dans la difficulté inhérente de gouverner de nos jours, mais bien dans la complexité et l'envergure de l'appareil gouvernemental. La rhétorique qui accompagne la mise en oeuvre subséquente de politiques visant à réduire le rôle du gouvernement contribue souvent à renforcer la notion que quelque chose cloche dans la nature même du gouvernement.

- Un méfiance croissante du public et l'aliénation des partis politiques traditionnels qui engendre

un transfert de ces sentiments négatifs, originalement ressentis envers les partis, vers le gouvernement lui-même.

- Une mondialisation accrue qui peut adopter la forme directe d'une incidence accrue de la concurrence sur les emplois et les salaires, de restrictions imposées aux capacités des gouvernements nationaux d'établir des politiques macroéconomiques, ou encore, de manière plus générale, se manifester sous forme d'une « perte de contrôle » au fur et à mesure que le monde rétrécit et devient de plus en plus intégré.

- L'époustouflante vague d'innovation que constitue la révolution de l'information et des communications, laquelle, si elle a donné lieu à de grandes possibilités pour certains, a également engendré des déplacements et d'immenses dérangements pour d'autres.

- La baisse du « capital social », soit une réduction du nombre et de l'ampleur des possibilités qui permettent aux gens de travailler ensemble dans le contexte de regroupements volontaires et d'exprimer leur confiance mutuelle. Plus ce genre de confiance diminue, plus on constate que la confiance dans le gouvernement ainsi que dans la plupart des autres institutions s'étiole également.

- Le changement culturel exhaustif dans les sociétés en développement. Dans le modèle post-matérialiste, les gens qui sont parvenus à s'affranchir des incertitudes économiques sont de moins en moins prêts à soumettre leur individualité à l'autorité et accordent de plus en plus d'importance à des valeurs comme l'expression de soi et la qualité de vie. Il s'ensuit une perte de confiance et de respect envers la plupart des formes d'autorité, non seulement les gouvernements, mais les entreprises, les syndicats, les églises, les parents, etc. L'individualisme augmente aux dépends du sentiment d'appartenance et de responsabilité communale.

- Un cynisme croissant et toujours plus omniprésent. Les gens ont « perdu la foi » et deviennent cyniques, soit une attitude qui découle de ce qu'ils considèrent comme le cynisme évident de leurs leaders.

- Le rôle changeant des médias, particulièrement l'énorme incidence de la télévision. Au cours des trois dernières décennies, les médias se sont peu à peu arrogés le droit d'interpréter dans leurs reportages. Ils se permettent de critiquer politiciens et gouvernement et ont maintenant pris l'habitude de présenter la scène politique de manière à stimuler le cynisme public. Cokie Robert, reporter pour la chaîne ABC, a affirmé en 1994 que « la presse avait remporté la victoire de Watergate ». Elle a poursuivi en disant : « Je me pose maintenant la question à savoir si nous avons remporté des victoires dernièrement. Avons-nous réussi à entraver la bonne marche du système? Cet affrontement entre la presse et les politiciens sape-t-il nos institutions de manière si fondamentale qu'on puisse même douter de leur survie[15]? » David Zussman ajoute : « Le segment de huit secondes, la citation idéale, la prise de son et la

télévision en direct dans la Chambre des Communes sont autant d'éléments qui ont contribué à transformer une grande partie du processus politique en cirque public[16]. » La plupart des gens apprennent la majeure partie de ce qu'ils savent sur les gouvernements dans les médias. Ils sont donc particulièrement vulnérables à la manipulation par les médias et par ceux qui savent s'en servir efficacement.

- Une optique plus positive sur la manière dont les perceptions publiques se forment réside dans la hausse du degré de scolarité et dans la capacité des gens d'obtenir plus d'information sur le gouvernement auprès de sources diverses afin d'évaluer les réalisations du gouvernement. Pourtant, l'effet est encore négatif, car plus le public en sait, moins il aime ce qu'il apprend.

La première chose qu'on remarque au sujet de cette liste est sa longueur. Cela semble raisonnable, car, comme nous l'avons souligné précédemment, la baisse de la confiance du public est un phénomène complexe dans lequel un grand nombre de facteurs jouent vraisemblablement un rôle qui varie selon la période et change d'un secteur de compétence à l'autre. Ainsi, la qualité ou la médiocrité de la performance gouvernementale n'est qu'un des facteurs déterminants potentiellement importants parmi bien d'autres. Il s'ensuit que la performance du gouvernement pourrait s'améliorer sensiblement sans pour autant faire remonter le degré de confiance des citoyens. Une telle amélioration pourrait même s'accompagner d'une baisse de la confiance due, par exemple, au changement constant sur le plan des valeurs se traduisant par une baisse généralisée de la confiance dans toutes les institutions.

Deuxièmement, la « performance gouvernementale », si on l'aborde de manière exhaustive, est un amalgame complexe de ce que le gouvernement fait réellement et de ce que le public estime qu'il fait, le tout évalué à la lumière des attentes. Joseph Nye fait allusion au fait qu'il est très difficile de mesurer ce phénomène :

[TRADUCTION]

> La performance est plus compliquée qu'il ne paraît de prime abord. Par rapport à quoi doit-on mesurer la performance gouvernementale? Aux attentes? Aux réalisations antérieures? Aux résultats dans d'autres pays? Au rendement dans d'autres institutions comme les entreprises privées ou les organisations à but non lucratif? La nécessité d'établir une distinction entre les résultats généraux et les résultats spécifiques du gouvernement est un autre aspect difficile de l'exercice de mesure de la performance. Les gens peuvent très bien être mécontents des résultats sociaux médiocres, même si les résultats du gouvernement ne changent pas. Par exemple, les notes d'examen aux États-Unis en sciences et en mathématiques sont faibles comparativement à celles des étudiants dans bon nombre d'autres pays, mais il se peut très bien que ce soient les valeurs familiales et la culture générale plutôt que les écoles qui soient les facteurs déterminants de ces différences[17].

Quelle que soit la nature exacte de la performance gouvernementale, elle englobe certainement la prestation des services tout en étant beaucoup plus vaste. Nous examinerons cette question en détail ci-dessous.

Auparavant, il convient toutefois de souligner que même si la plupart des écrits sont axés sur la baisse du degré de confiance et les raisons de ce phénomène, il y a quand même eu des périodes qui ont connu un grand regain de la confiance du public dans le gouvernement. Cela s'est produit tant au Canada qu'aux États-Unis, par exemple entre 1930 et 1960 alors qu'on a vu le degré de confiance remonter considérablement. Les années 1930 ont été des années de catastrophes économiques qui n'ont pris fin que lorsque la Seconde Guerre Mondiale a éclaté. La grande réussite de l'exercice de guerre, la prospérité intérieure engendrée par l'effort de guerre qui s'est prolongée dans la période de l'après-guerre ainsi que les rôles généralement attribués (à divers degrés) aux gouvernements canadien et américain dans la création de programmes axés sur la vision d'un monde meilleur semblent, du moins de façon intuitive, être les principaux facteurs qui ont rétabli la confiance envers les gouvernements en Amérique du Nord. Pour un exemple plus récent, il suffit d'examiner comment la confiance des Américains dans leur gouvernement a remonté au début des années 1980, chuté de nouveau à partir du milieu de la décennie jusqu'au milieu des années 1990 pour ensuite remonter à la fin de cette décennie[18]. On a aussi constaté une modeste remontée de la confiance envers le gouvernement au Canada vers le milieu des années 1990[19], bien qu'on estime que le degré de confiance a de nouveau baissé quelques années plus tard[20].

Ainsi, nous ne brossons pas un tableau entièrement noir, il est bel et bien possible de regagner la confiance perdue.

### *B. La place de la prestation des services dans une évaluation de la performance gouvernementale*

Imaginons un citoyen qui n'a affaire qu'à un seul ordre de gouvernement lequel ne lui fournit qu'un seul service qu'il reconnaît comme tel, sa pension par exemple, et ne perçoit qu'un seul impôt. Notre citoyen n'a aucun autre contact avec les processus administratifs du gouvernement ou avec les politiciens, il ne lit pas les journaux, n'écoute pas la radio ou la télévision et ne navigue certainement pas sur Internet. Il ne parle jamais de politique ou d'affaires gouvernementales avec sa famille ou ses amis (en fait, il vit seul dans un chalet isolé loin de la ville). Dans cet environnement tout à fait artificiel, on pourrait raisonnablement soutenir que son évaluation du rendement gouvernement sera fondée sur ce qu'il estime être le degré d'équité de son fardeau fiscal par rapport à la valeur de sa pension, sur l'évaluation qu'il fait du degré d'efficacité avec lequel on lui verse sa pension ainsi que sur la rapidité et la facilité avec laquelle on résout les problèmes. Dans cette évaluation, la prestation des services est certes un élément important, mais les impôts jouent également un rôle prépondérant.

Maintenant, compliquons légèrement la situation. Présumons qu'il possède une arme à feu de petit calibre qu'il utilise pour agrémenter de temps à autre son régime alimentaire de viande d'écureuil ou de

lapin. Afin d'accroître la sécurité pour tous les citoyens, le gouvernement dans cette région adopte une loi exigeant de tous les propriétaires d'armes à feu qu'ils enregistrent celles-ci et se procurent un permis pour l'achat des munitions. Notre citoyen apprend qu'il doit se conformer aux nouveaux règlements ou courir le risque de se voir poursuivre en justice.

Nous avons dorénavant une interaction supplémentaire avec le gouvernement, une interaction qui force notre citoyen à enregistrer son arme et à débourser un droit pour l'acquisition d'un permis, tout ceci en échange du service intangible qu'est une sécurité accrue non seulement pour lui-même, mais également pour les autres. L'évaluation qu'il fera du rendement de son gouvernement devra donc inclure la valeur perçue de ce service par rapport à ce qu'il lui coûte, tant sur le plan financier qu'au point de vue du temps et des efforts nécessaires pour se conformer à ce nouveau règlement ainsi que sur le plan des répercussions potentielles *s'il ne s'y conforme pas*. En ajoutant cette seule relation supplémentaire avec le gouvernement, l'évaluation purement rationnelle du rendement global du gouvernement devient considérablement plus complexe et il est tout à fait probable que notre citoyen fasse entrer de puissantes émotions en ligne de compte.

Maintenant, mettons de côté les relations imaginaires et confinées de notre citoyen avec son gouvernement et examinons la complexité réelle du problème. Notre citoyen bénéficie d'une vaste gamme de services gouvernementaux dont certains aussi concrets que le déneigement des rues (l'hiver il abandonne son chalet pour un logement à la ville), le traitement de l'eau potable et les soins de santé tandis que d'autres sont plus intangibles, comme la défense du pays et l'incidence des règlements environnementaux. Les trois ordres de gouvernement lui fournissent donc tout une gamme de services pour lequel il paye des taxes et des impôts aux administrations municipale, provinciale et fédérale, sans parler de toute une série de droits d'utilisation.

En outre, notre citoyen n'est pas qu'un simple client du gouvernement qui se contente de payer pour les services qu'il utilise. Il est citoyen d'une ville, d'une province et d'un pays. Il est donc intéressé par l'orientation des programmes et des politiques de ses gouvernements, car certains d'entre eux peuvent avoir un influence directe sur son bien-être et d'autres pas. Ainsi, il connaît mieux certaines questions et certaines autres lui sont plus obscures, mais il a également des attentes et des points de vue bien ancrés et ce, même dans les domaines où il s'y connaît moins. Il se rallie aux vues d'un parti politique en particulier tout en étant mécontent de certaines des positions adoptées par celui-ci. Les seuls politiciens qu'il connaît personnellement sont un ou deux conseillers municipaux et le maire, mais par des amis, des voisins, des collègues de bénévolat ou les médias locaux, il a eu l'occasion de glaner certains renseignements sur d'autres politiciens locaux. Il entend également parler des politiciens provinciaux ou nationaux à la télévision ou à la radio. En fait, à longueur de journée, les médias le bombardent de rapports sur les questions liées aux activités gouvernementales. Ainsi, il consacre beaucoup plus de temps à lire ou à écouter des commentaires au sujet du gouvernement qu'il n'en consacre à réfléchir aux services gouvernementaux et aux bureaucrates qui en assurent la prestation[21]. Il s'inquiète pour l'avenir et s'attend à ce que les gouvernements prévoient comment ils aborderont les enjeux à long terme. Il a une notion bien établie du bien et du mal.

Le premier argument qui découle de tout ceci est aussi évident qu'important. Tout comme la performance gouvernementale n'est qu'un des nombreux facteurs qui influencent le degré de confiance du public dans le gouvernement, la prestation des services n'est qu'un des éléments que les citoyens, en temps normal, prennent en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance du gouvernement. Cette évaluation peut, dépendant du citoyen, englober des opinions sur l'efficacité et l'équité des politiques gouvernementales, les taux d'imposition, l'éthique dans le secteur public et beaucoup de facteurs autres que la qualité des services gouvernementaux et la rapidité de la prestation.

Ce qui en découle est tout aussi évident et important. Le citoyen peut être relativement satisfait de certains, sinon de la plupart des services gouvernementaux dont il bénéficie, mais il est quand même possible, voire probable, que cette satisfaction soit tempérée par d'autres éléments moins positifs. S'il est insatisfait de la qualité d'un service en particulier, et s'il juge que ce service est essentiel, il pourrait se montrer moins favorable en évaluant la qualité globale des services gouvernementaux. Il a peut-être cherché en vain à résoudre un problème en s'adressant à un conseiller local. Il est peut-être mécontent de son fardeau fiscal. Peut-être est-il viscéralement opposé aux politiques du gouvernement fédéral sur l'avortement ou la peine de mort. Il peut avoir été scandalisé par un reportage dans les médias sur la vénalité de son gouvernement provincial. Tous ces facteurs, et bien d'autres, peuvent expliquer une évaluation défavorable de la performance gouvernementale, malgré un degré raisonnable de satisfaction pour la plupart des services gouvernementaux. De plus, il peut se produire un effet de contre-réaction, l'insatisfaction du citoyen quant à certains aspects qui n'ont rien à voir avec les services eux-mêmes peut même déborder et l'inciter à accorder à la prestation des services gouvernementaux une cote encore moins bonne que ce qu'il aurait accordé autrement[22].

## 3. Les données empiriques sur la performance gouvernementale : La prestation des services et la confiance du public dans son gouvernement

### *A. La performance gouvernementale et la confiance du public*

On retrouve dans les écrits empiriques diverses approches visant à expliquer le déclin de la confiance dans les gouvernements. Aux fins du présent document, la plus importante variable est probablement le rôle qu'on attribue à la performance gouvernementale et comment on définit cette notion.

Certains auteurs soutiennent, de façon explicite ou implicite, que la performance gouvernementale ne joue pas un rôle déterminant dans la baisse de confiance dans les gouvernements. Citons l'exemple de trois analyses quantitatives récentes de l'incidence de certaines variables explicatives (variables prédictives) portant sur diverses mesures de la confiance du public dans le gouvernement et d'autres institutions[23]. L'étude menée par Neal J. Roese sur les attitudes des Canadiens envers le gouvernement est une de celles-ci. Dans cette étude, Roese met à l'épreuve cinq variables prédictives pour expliquer la baisse de confiance dans le gouvernement qui s'est produite entre 1981 et 1990. Parmi les variables prédictives, on retrouve des indicateurs visant à déterminer dans quelle mesure les gens devenaient plus actifs sur le plan politique et à quel point le sentiment d'exercer un certain contrôle sur son propre

destin avait tendance à changer (ces deux variables se sont révélées importantes statistiquement parlant). Par contre, Roese n'inclut aucune mesure de la performance gouvernementale dans son analyse[24]. Dernièrement, un journal australien a tenté de quantifier les diverses variables prédictives de la confiance et de la méfiance du public à l'égard de cinq institutions australiennes, y compris le gouvernement (défini en l'occurrence comme le Parlement, le gouvernement fédéral, les partis politiques et la fonction publique). L'auteur fait remarquer que la performance du gouvernement est un élément « difficile à évaluer » et fait allusion à la difficulté de distinguer entre le rendement perçu et le rendement réel. En outre, il ne mentionne aucune mesure de la performance gouvernementale à titre d'explication dans son modèle[25]. Le troisième exemple de ce phénomène est une étude américaine qui cherche à établir l'incidence des médias sur la confiance du public dans les institutions gouvernementales comme la présidence, le congrès et le système de justice pénale. Cette étude est fondée sur des facteurs comme l'éducation et l'adhésion à un parti politique, mais ne fait aucune mention de la performance gouvernementale[26].

À priori, on serait plutôt porté à rejeter ce genre d'analyses et les résultats qu'elles engendrent. Il semble en effet logique que si la question est la confiance dans le gouvernement, il faille examiner la performance de ce gouvernement comme un des éventuels facteurs déterminants. De nombreux analystes ont adopté cette approche, mais leurs travaux varient considérablement quant à la définition de performance et à l'importance relative qu'ils lui accordent.

Une de ces approches insiste fortement sur l'importance d'avoir des mesures « objectives » de la performance. (Le terme « objectif » est utilisé simplement pour décrire les variables qui existent indépendamment de l'opinion, des perceptions et des attentes du public; l'utilisation de ce terme ne concerne en rien le caractère convenable de ces variables dans le contexte de l'analyse). Pour illustrer ces propos, citons l'exemple d'une étude menée par Frederick Weil sur la baisse de la confiance du public dans plusieurs pays. Celui-ci nous propose un modèle dans lequel la performance économique et politique du gouvernement, ainsi que le fonctionnement global des principales institutions gouvernementales, ont contribué au déclin de la confiance du public dans six pays (les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et l'Espagne) au cours des quatre décennies de l'après-guerre. Weil utilise trois mesures du rendement économique : le prétendu « indice de la misère » (la somme du taux d'inflation et du taux de chômage); le taux de croissance du produit intérieur brut; l'opinion publique sur la situation économique. Pour mesurer la performance politique, il utilise un « indice du désordre civil » qui sert à quantifier des phénomènes comme l'incidence de manifestations, d'émeutes et de morts politiques. Parmi ces quatre indicateurs, trois sont objectifs et un seul (l'opinion publique sur la situation économique) est subjectif. Weil estime que les coefficients de corrélation entre les mesures de la performance et les « indices de confiance en matière de politique » sont, la plupart du temps, statistiquement significatifs et qu'ils donnent des indications (positives ou négatives) justes[27]. En conclusion, la confiance du public est en grande partie déterminée par des éléments objectivement quantifiables de rendement gouvernemental.

- Les travaux de Derek Bok ont été menés dans ce même esprit, mais on constate que les détails sont très différents. En effet, Bok fait porter ses observations sur environ six ensembles de douze objectifs qui, selon lui, sont importants pour la majorité des Américains – le contrôle de l'inflation, la réduction du chômage, la hausse des normes de logement, la réduction de la pollution de l'air et de l'eau, l'amélioration de l'accès aux études universitaires et ainsi de suite – et qui, pour la plupart, sont associés à l'un ou l'autre des principaux éléments de politique publique. Il détermine ensuite si on a remarqué des progrès dans ces secteurs aux États-Unis entre le début des années 1960 et le début des années 1990; si le rythme des progrès a ralenti, accéléré ou est resté le même; comment les progrès aux États-Unis se comparent à ceux des six autres démocraties (Grande-Bretagne, Canada, France, Allemagne de l'Ouest, Japon et Suède). Il conclut que les États-Unis ont fait des progrès considérables dans la plupart de ces secteurs, mais que dans bien des cas, le rythme des progrès a ralenti et, élément qu'il juge primordial, les progrès aux États-Unis sont médiocres comparativement à ceux des autres pays examinés dans le cadre de l'étude. La baisse de la confiance du public dans le gouvernement trouve donc sa source dans la réalité de la performance gouvernementale : « Il est difficile d'examiner soigneusement le dossier global et de ne pas abonder dans le même sens que la majorité des Américains, c'est-à-dire qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond dans la manière dont nos gouvernements s'y prennent pour créer des politiques publiques et les mettre à exécution[28]. »

La conclusion de Bok préserve l'importance des mesures objectives en matière de performance gouvernementale, mais cette conclusion n'est valide que si les Américains comparent réellement de manière exhaustive leurs circonstances à celles des gens dans d'autres pays. S'ils ne le font pas et que leur confiance dans le gouvernement a chuté alors que la plupart des indicateurs laissent entrevoir une amélioration de leur qualité de vie attribuable en partie aux politiques et aux programmes du gouvernement, il se peut que les perceptions publiques constituent le seul facteur déterminant, quelles soient ou non fidèles à la réalité.

Dans un document d'Arthur Miller et Stephen Borrelli, les auteurs utilisent une approche axée avant tout sur les perceptions de la performance en tant que facteur déterminant des changements du degré de confiance. Miller et Borrelli se concentrent sur les tendances changeantes du degré de confiance du public dans le gouvernement fédéral des États-Unis auxquelles nous avons déjà fait allusion, soit la hausse du degré de confiance durant le premier mandat de l'administration de Ronald Reagan, et la baisse soudaine qui a suivi. Les deux auteurs ont eu recours à l'analyse régressive pour mettre à l'épreuve les capacités explicatives de trois ensembles de variables : un d'entre eux mesure la cote de popularité du président en examinant comment les gens évaluent les caractéristiques personnelles du président comme l'intégrité et les capacités de leadership; le deuxième se fonde sur les évaluations des citoyens du rendement économique et des politiques économiques du gouvernement; le troisième vise à saisir le degré de satisfaction ou d'insatisfaction du public quant aux politiques du gouvernement dans des secteurs comme la défense nationale. Toutes ces mesures du rendement gouvernemental sont des mesures subjectives fondées sur les réponses aux questions d'un sondage de l'opinion publique. Miller

et Borrelli estiment qu'au fil du temps, chacun de ces facteurs a joué un rôle important, bien qu'avec une incidence relative différente, dans l'évolution de la confiance du public entre 1980 et 1988[29]. En conclusion, la confiance du public dans le gouvernement est surtout, voire entièrement, influencée par les perceptions.

Dans une autre version de ce genre d'approche, on signale des résultats de sondages avec divers degrés d'interprétation. Le Pew Research Center aux États-Unis, par exemple, décrit la relation étroite entre les perceptions du rendement du gouvernement fédéral et la confiance dans ce gouvernement, en se fondant sur les résultats de ses activités de sondage menées à la fin des années 1990. Seulement le quart des répondants au sondage ont évalué la performance du gouvernement dans la gestion des programmes comme étant bonne ou excellente; les trois autres quarts l'ont qualifiée de passable ou médiocre. Le Centre signale que « les échecs *perçus* (mes italiques) du gouvernement en matière de performance contribuent considérablement à réduire le degré de confiance. En effet, 70 p. 100 de ceux qui n'ont accordé que la cote passable ou médiocre à la performance du gouvernement affirment qu'ils ont tendance à se méfier de ce dernier. L'inverse est tout aussi vrai : 76 p. 100 de ceux qui sont satisfaits de la performance gouvernementale tendent naturellement à faire confiance au gouvernement[30]. »

Parlons d'un autre exemple bien connu : le sondage mené vers le milieu des années 1990 par le *The Washington Post*, la Kaiser Family Foundation et le Harvard University Survey Project qui avait pour thème « Pourquoi les Américains ne font-ils pas confiance au gouvernement? » Dans ce sondage, on demandait aux répondants d'expliquer leur peu de confiance dans le gouvernement fédéral pour ensuite rapporter leurs réponses à grande échelle. La grande majorité des répondants ont expliqué que le gouvernement fédéral était inefficace, qu'ils gaspillait trop d'argent à mauvais escient, qu'il était trop influencé par les groupes d'intérêts spéciaux et qu'il n'aidait pas suffisamment ceux qui en avaient le plus besoin. En outre, on jugeait que les politiciens étaient malhonnêtes et qu'ils manquaient d'éthique.

Ce projet, entre autres mérites, avait l'avantage de mettre à l'épreuve les degrés de connaissance des répondants, ce qui a permis de constater que leur compréhension de la politique, du gouvernement et de la performance gouvernementale laissait souvent à désirer. Une énorme majorité d'entre eux croyaient, par exemple, que la qualité de l'air s'était détériorée plutôt qu'améliorée au cours des vingt années précédentes[31]. La triste conclusion qui s'impose est celle-ci : les perceptions qui déterminent le degré de confiance dans le gouvernement sont parfois complètement erronées, étant façonnées par les reportages dans les médias ainsi que par l'ignorance et les préjugés du public. Ces impressions que le gouvernement est inefficace, qu'il gaspille l'argent du contribuable et qu'il est beaucoup trop influencé par les groupes d'intérêts spéciaux sont non fondées, mais elles sont très puissantes. Ce sont ces impressions, et non les données réelles sur la performance gouvernementale, qui constituent la plus importante des réalités.

Par contre, pousser l'argument jusqu'à laisser entendre qu'il n'existe plus aucun lien entre la performance du gouvernement et les perceptions de cette performance ne peut-être qu'une

exagération. Une quatrième approche, celle-là plus satisfaisante, au problème de la baisse de la confiance dans le public consiste à envisager la question comme suit : « La performance du gouvernement du point de vue objectif est importante, mais les perceptions et les attentes du public le sont tout autant, de même que d'autres phénomènes sociaux, économiques et culturels qui varient en importance d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre.» Il n'est peut-être pas possible de faire une vérification quantitative rigoureuse des hypothèses pertinentes, mais une forme plus simple d'empirisme peut convenir tout aussi bien.

Aux États-Unis, par exemple, le modèle le plus accepté et l'indice le plus utilisé de la confiance dans le gouvernement est basé sur une question que l'on pose à tous les deux ans depuis la fin des années 1950 dans le cadre du National Election Studies Survey de l'Université du Michigan[32]. Cet indice a commencé à signaler une baisse de confiance vers le milieu des années 1960, partant d'une valeur de 75 au début des années 1960 pour atteindre 35 en 1974. On peut, sans trop craindre de se tromper, présumer que la grande baisse de confiance des Américains durant cette période était le résultat d'une performance médiocre, en toute objectivité, de l'administration fédérale, il suffit de penser à la guerre du Vietnam et à la corruption de l'administration de Richard Nixon. Il est peu probable que quiconque ayant suivi de près les événements aux États-Unis durant cette période cherche à infirmer cette hypothèse.

Les travaux d'une équipe d'universitaires de Harvard, sous la direction de Joseph S. Nye Jr. établissent au-delà de tout doute que la baisse de confiance dans le gouvernement qui a suivi la guerre du Vietnam et le Watergate a également été aggravée par d'autres facteurs, particulièrement le rejet séculaire de l'autorité en général, les énormes changements économiques engendrés par la révolution de l'information et des communications ainsi que par la mondialisation, qui ont mis en branle une polarisation croissante de la politique, élargissant le fossé qui sépare les activités des partis politiques et l'ensemble du public, sans parler de l'attitude accusatoire adoptée par les médias envers de nombreuses institutions, y compris le gouvernement. M. Nye et ses collègues ont toutefois pris soin de souligner que leur approche axée sur la multiplicité des causes « ne fait en rien l'apologie du gouvernement fédéral. La culture de mauvais gouvernement a pour source les échecs réels et le problèmes concrets dans la façon dont les politiciens d'aujourd'hui s'acquittent de leurs fonctions[33]. »

Les travaux d'Ola Listhaug et de Matti Wiberg, menés dans le cadre du programme de recherche Beliefs in Government de la Fondation européenne de la science constituent un autre bon exemple d'analyse de multi-causalité. Ces deux chercheurs se sont penchés sur les tendances au chapitre de la confiance à la fois dans les gouvernements et dans les institutions privées de 14 pays européens au cours des années 1980. Cette analyse est d'autant plus pertinente qu'on y a intégré les données du Canada et des États-Unis. L'analyse a révélé que les mesures objectives de la performance gouvernementale, comme la fréquence des changements d'administration, le taux de chômage et les taux d'inflation, ont l'incidence directionnelle prévue sur la confiance dans les institutions gouvernementales, mais que cette incidence est plutôt faible. (Pour ce qui est de la modestie académique, ils évaluent les constatations de leur étude avec un degré de nuance difficile à battre : « Au

mieux, les données semblent laisser entrevoir que la structure du gouvernement, surtout le facteur d'instabilité au sein du gouvernement, et un rendement économique qui laisse à désirer, surtout sur le plan du chômage, pourraient avoir des conséquences négatives sur la confiance envers les institutions publiques[34]. ») Par contre, ils ont trouvé des preuves que les valeurs et les convictions changeantes ont une bien plus grande influence sur la confiance. En outre, dans un document d'accompagnement, Listhaug signale qu'il pourrait exister un lien entre la manière dont le public perçoit la performance, y compris le rendement économique, et la confiance dans les gouvernements en Norvège et en Suède[35].

La baisse de confiance des Canadiens dans leur gouvernement qui a commencé dans les années 1960 a presque certainement été causée, du moins partiellement, par quelques-uns des mêmes facteurs qui sont à la source du phénomène aux États-Unis et ailleurs. Prenons, par exemple, le rejet post-matérialiste de l'autorité. En examinant les World Values Surveys pour 1981 et 1990, Robert Inglehart a trouvé des indices signalant que dans la plupart des pays pour lesquels on peut se procurer des données, y compris le Canada, la confiance dans l'autorité a chuté au cours des années 1980, comme le prédisait le modèle postmatérialiste. Par contre, la baisse au Canada s'est avérée considérablement plus élevée qu'on ne l'avait prévu, faisant du Canada un des quelques pays qui, soutient Inglehart, ont subi l'incidence supplémentaire d'autres facteurs spécifiques[36].

Il est presque certain que la mauvaise performance du gouvernement figure parmi ces facteurs.

En 1984, la revue *Maclean's* a commandé à l'entreprise Decima Research le premier d'une série de sondages annuels de l'opinion des Canadiens sur des questions aussi variées que le degré d'optimisme ou de pessimisme face à leur avenir et à celui du pays et leur propension à la sexualité. Après avoir fait l'objet d'une analyse par Allan Gregg et ses collègues à Decima, chaque sondage était communiqué sous forme de rapport détaillé dans le numéro de fin d'année de la revue[37].

Chaque année dans le cadre de ce sondage, on pose aux Canadiens des questions au sujet de leurs attitudes envers les politiciens et les politiques gouvernementales. Certaines questions ont changé au fil des ans et, certaines années, le sondage a été plus poussé que d'autres. Dans l'ensemble, cependant, ces résultats facilement accessibles fournissent des renseignements très utiles sur les fluctuations de la confiance des Canadiens dans leur gouvernement au cours des 16 dernières années[38] et sur la manière dont ils perçoivent l'efficacité de leur gouvernement.

Au Canada, on a constaté une certaine perte de confiance dans le gouvernement et ses capacités au cours des années 1970 et au début des années 1980[39]. Néanmoins, selon Allan Gregg, les résultats du premier sondage *Maclean's* mené en 1984 laissaient entrevoir une nation toujours confiante qui, bien qu'épuisée par l'ère Trudeau qui venait tout juste de prendre fin, envisageait l'avenir avec optimisme et ne donnait aucun signe de vouloir juger prématurément le nouveau gouvernement Mulroney. Les Canadiens ne semblaient pas désabusés par le gouvernement en général - au moins la moitié des répondants signalaient qu'ils se fiaient plus au gouvernement qu'à quiconque (milieux des affaires, secteur syndical ou autre) pour veiller à leurs intérêts économiques[40]. Malgré les problèmes qui n'ont

pas tardé à se manifester dans l'administration Mulroney, y compris une vague de démissions ministérielles et le tollé suscité par la désindexation partielle de la Sécurité de la vieillesse, l'humeur du pays ne s'est pas beaucoup assombrie en 1985; presque 80 p. 100 des personnes interrogées cette année-là ont indiqué que leurs attentes envers le leadership politique et ce qu'il pouvait accomplir restaient les mêmes[41].

Par contre, la situation n'a pas tardé à changer. À la fin de 1986, les gens commençaient déjà « à se distancer du processus politique », comme l'expliquait délicatement un analyste politique. Partout où il allait, Richard Lipsey, de l'Université Queen's disait constater que les gens en avaient assez du gouvernement[42]. À la fin de 1989, seulement 25 p. 100 des répondants estimaient que le gouvernement était le mieux placé pour veiller à leurs intérêts économiques. Gregg a alors écrit que les Canadiens « n'ont jamais été aussi désabusés qu'ils ne le sont aujourd'hui au sujet de leur gouvernement[43]. »

En 1990, la situation s'est encore détériorée. Cette année-là, les sondages ont révélé qu'un très grand nombre de répondants étaient moins fiers d'être Canadiens et qu'ils blâmaient les gouvernements (particulièrement le fédéral) pour cette situation. Plus de 60 p. 100 des gens interrogés ont affirmé que le gouvernement ne parvenait plus à satisfaire aussi efficacement les besoins des citoyens et que leur opinion des politiciens étaient moins favorable qu'elle ne l'était cinq ou dix ans auparavant[44]. Un des éditeurs de *Maclean's* a écrit que « la dernière perte de fierté comparable à celle-ci remonte à la Crise », et a poursuivi en citant Pierre Berton qui disait : « Le sentiment actuel et celui qui prévalait alors est le sentiment que rien ne fonctionne, que le système est détraqué et que les politiciens ne valent rien[45]. » Marcel Côté, un ancien conseiller de M. Mulroney, a affirmé que les Canadiens « tournent tout simplement le dos aux politiciens. Le degré de colère et de frustration n'a jamais été plus élevé[46]. » Dans une étude menée pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, on a estimé qu'en 1990, le degré de cynisme au Canada avait « atteint ou dépassé celui des États-Unis, selon la plupart des indicateurs[47]. »

Cette étonnante baisse de la confiance des Canadiens dans les gouvernements en général, et le fédéral en particulier, s'est poursuivie tout au long des années 1990. Les sondages *Maclean's* effectués durant ces années ont continué de signaler des niveaux extraordinairement élevés de désaffection des Canadiens envers la politique et une méfiance grandissante envers les gouvernements, en plus d'une érosion constante de la confiance et de l'optimisme. Au début de 1994, la revue citait, sans le nommer, un conseiller du premier ministre Chrétien qui aurait dit que les Canadiens « ont atteint un degré de cynisme au sujet du gouvernement qui frise le nihilisme[48]. » Dans son analyse du sondage de 1995, Gregg affirme que ces résultats « sont les plus sombres qu'il ait jamais examiné[49]. »

Chaque année, les répondants du sondage ont cerné les divers facteurs qui sapaient leur confiance envers le gouvernement :

- Les incessantes compressions budgétaires, les hausses d'impôts et l'adoption de la TPS.

- L'Accord de libre-échange avec les États-Unis, cet enjeu central et épineux de la campagne électorale de 1988.

- Les efforts épuisants et, en fin de compte, infructueux pour mettre au point une nouvelle formule constitutionnelle plus vaste.

- Les préoccupations au sujet du taux de criminalité et des immigrants qui ne s'intègrent pas et n'adoptent pas le mode de vie canadien assez rapidement, le sentiment que l'environnement physique se détériore, le sentiment général de « perte de contrôle » que toutes ces préoccupations engendrent[50].

- Le rendement macroéconomique médiocre. Au début des années 1990, au moment où l'économie se remettait lentement de la récession, 43 p. 100 des répondants blâmaient le gouvernement fédéral de cette situation, soit une proportion beaucoup plus élevée que pour n'importe quel autre facteur de blâme pris isolément[51].

Tous ces secteurs de politique publique donnaient certainement lieu à des jugements de la part des citoyens sur la performance du gouvernement, surtout de l'administration fédérale. Toutefois, il serait intéressant de savoir dans quelle mesure ces jugements étaient ou non posés par des citoyens bien informés. Il se peut que cette massive perte de confiance ait été le reflet de l'incapacité du public (et des médias) d'apprécier le bon travail du gouvernement sur ces questions délicates, en ce qui a trait au libre-échange par exemple ou à l'adoption d'une taxe sur les produits qui, bien que détestée, était grandement nécessaire. Le public aurait sans aucun doute voulu que le gouvernement se penche sur autre chose, comme l'écrivait Gregg au début de 1993 :

> [TRADUCTION]
>
> > Pensez-y, quelles ont été les questions prédominantes au programme politique depuis dix ans? Le libre-échange, la TPS, la réduction du déficit et la constitution. Aucune question touchant directement les citoyens... pas une seule. On pourrait presque croire que c'est le système politique qui dirige l'élite politique, ce qui suscite la réaction suivante « Vous ne comprenez pas ce que nous devons endurer. Vous ne nous écoutez pas et vous ne semblez pas prêt à faire ce qu'il faut pour nous aider[52]. »

C'est un raisonnement de ce genre qui a incité les citoyens, quand le gouvernement fédéral a maintenu ses politiques louables mais impopulaires, à se détacher d'Ottawa plus que jamais auparavant.

Cette façon de voir est sans doute partiellement vraie. Les attitudes des Canadiens à l'égard du libre-échange avec les États-Unis, et ensuite avec le Mexique, ont profondément changé depuis qu'on a proposé, négocié et mis en oeuvre cette politique. En 1993, seulement 31 p. 100 des répondants à un sondage ont affirmé soutenir l'ALÉNA, et ceux qui ne le soutenaient pas y étaient fermement opposés.

En 1999, le niveau de soutien public avait atteint 72 p. 100, bien qu'il soit quelque peu retombé depuis[53]. Cette remarquable volte-face de l'opinion publique porte à croire que l'opposition initiale au libre-échange était le résultat d'une mauvaise compréhension et de craintes injustifiées des éventuelles répercussions de la politique.

Cependant, la période débutant au milieu des années 1980 a également été une époque de grands changements dans les relations entre le niveau des services que l'administration offrait aux citoyens et ce qu'il en coûtait à ces derniers pour avoir ces services. La nature et la portée facilement quantifiable de ces changements (objectifs) aide considérablement à expliquer pourquoi les Canadiens ont adopté une attitude si négative à l'égard du gouvernement.

Pendant la majeure partie de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1970, les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral étaient grosso modo équivalents. Quand il se produisait des déficits, ils étaient petits, et on avait également des surplus. Ainsi, les niveaux de dépense des programmes fédéraux correspondaient étroitement aux impôts prélevés pour payer ces programmes. Durant l'exercice 1970-1971, par exemple, les dépenses du programme fédéral atteignaient 13,77 milliards de dollars et les recettes fiscales fédérales étaient de 13,75 milliards de dollars. Le rapport entre les deux est presque exactement 1 pour 1 : un dollar de recettes fiscales pour un dollar de dépense de programme.

Tout cela a changé en 1975, lorsque le gouvernement fédéral a commencé à accumuler de grands déficits et que, pendant 10 ans, il n'a fait que des efforts sporadiques et inefficaces pour les réduire. Durant ces premières années de financement du déficit, les Canadiens ont reçu plus de programmes dans l'ensemble que la valeur des impôts déboursés. En 1978-1979, par exemple, le ratio des dépenses de programme par rapport aux recettes a atteint 1,27 pour 1 : un dollar d'impôt procurait pour 1,27 $ de programme. Le ratio a continué de grimper au début des années 1980 jusqu'à atteindre 1,35 pour 1 en 1983-1984, soit juste quelques mois avant les élections de 1984.

Bien sûr, on ne peut pas indéfiniment offrir une valeur de 1,35 dollar de programme pour chaque dollar d'impôt. Les grands déficits, lorsqu'ils se produisent chaque année, font très rapidement grimper la dette publique, laquelle, à son tour, alourdit les frais de la dette publique, soit une catégorie de dépense gouvernementale qu'on ne peut pas éliminer arbitrairement. Tôt ou tard, les frais croissants de la dette publique forcent le gouvernement à hausser les impôts et à réduire les dépenses de programme. Ce processus doit se poursuivre jusqu'à l'élimination du déficit, soit la source du problème. Cela signifie que la relation entre le niveau des programmes gouvernemen-taux et les impôts que les citoyens payent pour ces programmes doit être fondamentalement modifiée.

Le gouvernement Mulroney a commencé à essayer de contrôler le déficit à l'automne 1984 et il a tenté de le faire pendant la majeure partie de son mandat de deux ans. Les impôts, les taxes d'accises et de vente ainsi que les charges sociales ont été augmentées à plusieurs reprises et la TPS a été d'abord

conçue, puis adoptée. Les dépenses au titre du programme fédéral ont été coupées, encore et encore. Le gouvernement a gelé les salaires des fonctionnaires et les niveaux de dotation. Il a réduit les paiements de transfert aux provinces, imposé un plafond sur les transferts d'aide sociale vers l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Il a pris des dispositions de récupération pour la Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales. Il a réduit les fonds consacrés à la défense et à l'aide étrangère, les subventions accordées aux entreprises du secteur privé et aux sociétés d'État comme la SRC, les subventions aux transports comme celles accordées à VIA Rail, le financement des logements sociaux, des prêts étudiants ainsi que d'une vaste gamme de groupes d'intérêts.

Ces mesures ont eu pour effet de baisser le ratio entre les dépenses de programme et les recettes fiscales de manière régulière pendant les six ou sept premières années au pouvoir du gouvernement Mulroney. En 1989-1990, le ratio avait déjà atteint 0,99 pour 1 : autrement dit, un dollar d'impôt procurait pour un peu moins qu'un dollar de programme. Par contre, le déficit restait important puisque le gouvernement devait continuer d'emprunter pour payer les intérêts sur cette dette qui continuait de grossir à vue d'oeil.

Le gouvernement Mulroney n'a jamais réussi à convaincre les Canadiens qu'il était absolument nécessaire de reprendre le contrôle le plus rapidement possible pour que le gouvernement fédéral puisse maintenir ses programmes essentiels et les élargir à nouveau une fois les problèmes réglés. Il n'est jamais non plus parvenu à expliquer de façon convaincante qu'il était nécessaire de remplacer la taxe fédérale existante, invisible mais très inefficace, par la TPS. Tout ce que les Canadiens ont compris, c'est qu'ils allaient payer plus cher, d'une façon beaucoup plus pénible, tout en continuant de payer l'ancienne taxe, et qu'Ottawa leur offrait beaucoup moins de programme pour leur argent que ce qu'ils avaient à la fin des années 1970 et au début des années 1980. La réaction de colère a été immédiate. Plus tard, Allan Gregg a affirmé qu'en 1990, personne n'avait besoin de mener des sondages pour savoir que les Canadiens étaient devenus cyniques.

Pour aggraver la situation, l'approche par trop graduelle de réduction du déficit du gouvernement Mulroney laissait celui-ci en position de vulnérabilité sur les plans financiers et stratégiques et l'exposait à de nombreux risques, notamment le risque d'une récession. C'est exactement ce qui s'est produit; la récession a complètement désarçonné les plans financiers du gouvernement. Lorsque le gouvernement Chrétien a pris le pouvoir à la fin de 1993, le déficit était plus élevé qu'il ne l'avait jamais été. Aussi, le premier mandat du gouvernement Chrétien et une partie du second ont été dominés par la pénible obligation de hausser les impôts et de prendre des mesures draconiennes pour réduire les dépenses de programme. En 1996-1997, soit l'année du dernier déficit fédéral, le ratio entre les dépenses de programme et les recettes fiscales est tombé à 0,79 pour 1. En 1999-2000, il a baissé de nouveau à 0,71 pour 1, c'est-à-dire qu'un dollar d'impôt ne procurait aux contribuables que pour 0,71 $ de programme (l'autre 0,29 $ étant consacré au paiement de la dette publique). Dans le budget fédéral de février 2000, on prévoyait qu'à court terme le ratio se stabiliserait à 0,75 pour 1.

À ce moment-là, tous les praticiens ont clairement compris que depuis 20 ans, soit depuis 1975, les

politiques budgétaires et la planification financière du gouvernement fédéral étaient tout à fait inadéquates et ne pouvaient se solder que par une baisse importante de la rentabilité du programme fédéral. La mesure objective qui illustre le mieux ce rendement médiocre est le fait qu'un dollar d'impôt ne procurait aux citoyens que pour 0,75 $ de programme, soit 0,25 $ de moins qu'au début des années 1970. La perte de confiance du public dans le gouvernement fédéral qui a commencé au milieu des années 1980 était fermement fondée sur la réalité du rendement financier du fédéral et non sur de simples perceptions erronées du rendement en matière de finances et autres. Tout ceci, malgré le fait que la plupart des Canadiens ont été plutôt lents à comprendre le problème engendré par les premières années de financement du déficit et qu'ils se montraient réticents à appuyer les efforts de réduction du déficit indispensables pour régler ce problème. Par contre, ils sentaient clairement les répercussions réelles et douloureuses du problème.

Les attitudes des Canadiens envers le système de justice pénale constitue un autre exemple de la relation entre les perceptions du public et l'efficacité réelle du gouvernement. Dans la première partie du présent document, nous avons parlé d'un rapport publié l'an dernier par Statistique Canada sur la façon dont les Canadiens perçoivent ce système. Le rapport analysait des données recueillies dans le cadre de l'Enquête sociale générale de 1999 de Statistique Canada, établissant la comparaison entre ces résultats et ceux des années précédentes dans les cas où l'on avait posé des questions semblables. Les principales constatations du rapport sont les suivantes :

- Dans l'ensemble, les répondants sont satisfaits de leurs forces policières locales et leur degré de satisfaction n'a pas changé de manière significative depuis 1988.

- En général, ils sont beaucoup moins satisfaits des tribunaux criminels. Leur degré de satisfaction a augmenté depuis 1993, mais il est resté plus bas qu'il ne l'était en 1988. La plupart des répondants estiment que les tribunaux font du bon travail ou, à tout le moins, du travail acceptable quant à l'équité des procès, mais ils sont beaucoup moins satisfaits de la capacité des tribunaux à déterminer la culpabilité ou l'innocence des accusés, à aider les victimes de crimes et à faire justice rapidement.

- Les répondants n'ont pas une très haute opinion de la capacité du système carcéral à surveiller et à contrôler les prisonniers, et ils jugent qu'il ne parvient pas à aider les prisonniers à devenir des citoyens respectueux des lois. En l'occurrence, il n'existe aucune donnée de comparaison puisque le sondage de 1999 est le premier sondage où l'on pose des questions sur ce sujet.

- Pour finir, on estime que le travail du système de libération conditionnelle, lequel ne devrait remettre en liberté que des délinquants qui ne sont pas susceptibles de récidiver et surveiller ceux qu'il remet en liberté, laisse grandement à désirer[54].

Dans le sondage, on ne demandait pas aux répondants d'expliquer les raisons de leurs opinions, mais le conseiller spécial Newark, du Bureau des victimes d'actes criminels de l'Ontario, lors d'une entrevue

pour le *National Post* a proposé quelques explications possibles : certains procès criminels très médiatisés n'ont pas abouti à des déclarations de culpabilité ou ont donné lieu à des peines beaucoup trop légères; des erreurs judiciaires comme celles qui se sont produites dans les dossiers de Donald Marshall, de Guy Paul Morin, de David Milgaard et de Louise Reynolds ont contribué à accroître la couverture médiatique et à stimuler l'intérêt du public dans les procès dits « de la dernière chance » (comme celui de Colin Thatcher qui a eu lieu récemment et la tentative de Clifford Olson d'obtenir ce genre de procès); les rapports médiatiques sur les évasions de prison et les violations de libération conditionnelle. Il ajoute que la colère des Canadiens et leurs préoccupations au sujet du système carcéral et des libérations conditionnelles sont entièrement justifiées et qu'elles signalent une « grave détérioration du système correctionnel de notre pays[55]. »

Le fonctionnement du système de justice pénale, à l'exclusion des forces policières, mais incluant les tribunaux et leurs éléments de correction et de libération conditionnelle, est-il déficient au point de justifier l'opinion qu'en ont les Canadiens? S'agirait-il plutôt d'une situation où les citoyens évaluent mal la situation en attachant trop d'importance aux médias qui, avec leur prédilection pour les rapports sensationnels et exceptionnels, ne brossent pas un tableau réaliste des résultats normaux du système de justice pénale? Ce genre de rapport est tellement fréquent qu'en l'espace de quelques semaines en 2001, un échantillon de titres de journaux incluait : « La victime d'un violeur en liberté conditionnelle obtient 215 000 $ (un dédommagement versé par le Service correctionnel du Canada) », « Un gangster obtient sa pleine libération conditionnelle après seulement 9 mois d'incarcération », « La libération conditionnelle précoce d'un pédophile soulève un tollé », «Quand on commet un crime, il faut purger sa peine...du moins en partie », « Tueur adolescent, libéré pour aller magasiner », « Un homme condamné à la prison par erreur pour viol est acquitté », « La violence est à la hausse dans les maisons de transition »[56].

Même s'il est presque certain que le système de justice pénale est beaucoup plus apte à déterminer la culpabilité ou l'innocence que le public veut bien l'admettre[57], il semble qu'à tout le moins, certaines des opinions négatives du public sont fondées. La justice est parfois lente à suivre son cours. La Cour suprême s'est penchée sur cette question dans la décision *Askov* qu'elle a rendue en 1990, dans laquelle elle a tranché qu'un accusé avait le droit de subir son procès sans délais excessifs. Dernièrement, en analysant le traitement des causes criminelles dans l'ensemble des systèmes de justice pénale des provinces et des territoires, on a constaté que la période moyenne qui s'écoule entre le moment de la première et la dernière comparution d'un accusé était de 15 p. 100 plus élevée en 1998-1999 qu'elle ne l'était quatre ans plus tôt[58]. Il est également vrai que les tribunaux criminels ne font pas grand chose pour aider les victimes d'actes criminels et ce, pour la simple raison que ce genre de chose n'est pas de leur ressort; notre système ne considère pas le crime comme un outrage à une victime, mais bien comme une attaque contre l'État et le traite en conséquence[59].

En ce qui concerne la capacité de surveillance du système de libération conditionnelle, M. Paciocco, professeur de droit, écrit :

[TRADUCTION]

> En 1995-1996, 120 300 délinquants purgeaient des peines dans la collectivité. Parmi ces derniers, 16 p. 100 étaient en liberté conditionnelle ou en liberté d'office, tandis que le reste était en période de probation. Ce nombre constitue une augmentation de 50 p. 100 au cours des dix dernières années. Dans le rapport de la Commission sur la détermination de la peine diffusé en 1987, les fonctionnaires des services correctionnels interrogés ont signalé en grand nombre que leur charge de travail était beaucoup trop élevée pour permettre une surveillance efficace. Depuis, les dépenses du gouvernement sur les services correctionnels pour les adultes ont baissé. Nous avons beaucoup moins de ressources que nous n'en avions il y a dix ans, alors que les choses allaient déjà si mal[60].

Sur ce plan, l'analyse d'un récent sondage mené à l'échelle nationale auprès de 450 juges a donné lieu à la conclusion que ceux-ci hésitent à imposer des peines conditionnelles (soit des peines d'emprisonnement de moins de deux ans purgées dans la collectivité plutôt qu'en prison) parce qu'ils estiment qu'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour assurer une surveillance suffisante[61].

En ce qui concerne la réussite ou l'échec des libérations conditionnelles, un sondage canadien mené en 1998 a révélé que neuf répondants sur dix surestimaient le taux de récidivisme chez les délinquants libérés sous conditions et que plus de la moitié des répondants croyaient qu'une proportion allant de 50 à 100 p. 100 des libérés conditionnels commettent de nouveaux crimes. Bien sûr, le taux de libérés conditionnels qui retournent en prison n'est pas non plus insignifiant. En 1997-1998, par exemple, 67 p. 100 des détenus fédéraux en liberté conditionnelle ont accompli sans anicroches leur libération conditionnelle, 22 p. 100 sont retournés en prison pour avoir enfreint une des conditions de leur libération, comme l'interdiction de consommer de l'alcool, et 11 p. 100 ont été accusés de nouvelles infractions[62]. Le taux global de réussite des libérations conditionnelles a grimpé à 72 p. 100 en 1998-1999, mais parmi les 27 p. 100 des libérés conditionnels qui sont retournés en prison, presque la moitié (soit un total de 13 p. 100) ont été accusés de nouveaux crimes[63].

Il semble donc que l'opinion négative des Canadiens sur le système de justice pénale est en partie, mais seulement en partie, fondée sur le mode de fonctionnement du système, tout comme les opinions défavorables des Canadiens au sujet du bref large du gouvernement fédéral durant les dures années 1980 et 1990 prend sa source dans la réalité d'une mauvaise planification budgétaire. Nous avons donc d'autres preuves que le rendement réel du gouvernement, et non seulement des perceptions biaisées et non informées, ont une influence sur le degré de confiance du public.

### B. *Les perceptions relatives à la prestation des services et à l'ensemble de la performance gouvernementale*

Depuis les années 1980, et avec une énergie accrue depuis le milieu des années 1990, les

gouvernements au Canada et ailleurs ont déployé d'énormes efforts pour améliorer leurs modes de prestation des services aux citoyens. Ces efforts, dus à la détermination du leadership politique et bureaucratique, ont été stimulés par toute une variété de facteurs, y compris :

- L'influence de la révolution du « client d'abord » dans le secteur privé, qui préconisait de mettre l'accent sur la qualité, l'amélioration et la facilitation de l'accès aux biens et aux services, l'amélioration constante des pratiques commerciales et l'exploitation des technologies de l'information et des communications en tant qu'élément clé de la réussite commerciale. Ces principes constituent un modèle fondamental vers lequel les gouvernements ont été attirés et qu'ils ont été forcés d'émuler.

- Les gouvernements ont su reconnaître que le nouveau paradigme leur offrait des avantages considérables. Il leur donne, entre autres, la possibilité de jouer un rôle de leaders transformateurs et catalyseurs dans la société et de mettre sur pied, par exemple, les diverses initiatives fédérales et provinciales visant à promouvoir le commerce électronique et à faire des Canadiens le peuple le plus branché au monde. Parmi les autres avantages d'offrir un meilleur service aux clients, mentionnons une hausse du degré de satisfaction des clients, donc des électeurs, la réduction des coûts de fonctionnement grâce aux pratiques et aux technologies exemplaires et le fait que de bons services se traduisent par une réduction du nombre de plaintes, ce qui facilite la vie pour ceux qui en font la prestation et pour ceux qui en bénéficient. En traitant rapidement les demandes d'assurance-emploi, on réduit les chances que les prestataires dérangent la bonne marche des activités à DRHC et qu'ils forcent les employés, par exemple, à appeler les forces de l'ordre pour restaurer la paix.

- Les facteurs « d'incitation » incluent des crises de nature à la fois spécifique et générale. Un des exemples les plus connus d'une crise à l'échelle ministérielle nécessitant des mesures urgentes est survenue à Revenu Canada. En 1983 et en 1984, les méthodes de recouvrement et d'exécution de Revenu Canada étaient devenues d'une telle brutalité qu'elles avaient engendré un scandale public, entraînant des lourdes conséquences pour le gouvernement au pouvoir. Les efforts déterminés pour faire de l'amélioration du service à la clientèle un des principaux objectifs de Revenu Canada ont commencé au milieu des années 1980 et, après des réussites spectaculaires, se poursuivent encore aujourd'hui avec le fonctionnement de l'Agence des douanes et des revenus du Canada. La crise générale qui a forcé une vaste transformation dans les modes de fonctionnement des gouvernements a été, en l'occurrence, l'incidence des déficits quasiment hors de contrôle du début et du milieu des années 1990. Il a fallu couper massivement dans le budgets de fonctionnement des ministères (par exemple au moyen de l'Examen des programmes dans l'administration fédérale). Ces coupures ont, à leur tour, forcé les gouvernements concernés à refondre leurs processus de fonctionnement et à adopter la technologie de l'information et des communications afin de réduire les coûts tout en protégeant la prestation des services par l'intermédiaire d'une productivité accrue.

- Les facteurs « d'incitation » incluent également, au niveau le plus fondamental, les attentes du public. Les expériences des gens avec le service bien supérieur du secteur privé ont commencé à teinter leurs attentes envers leur gouvernement, et ces attentes sont élevées. Les Canadiens demandent maintenant à leur gouvernement de fournir des services de qualité égale sinon supérieure à ceux du secteur privé[64]. Ils veulent avoir un meilleur accès à des services de meilleure qualité, tant par les voies traditionnelles que par les voies électroniques; ils ont une tolérance limitée pour la lenteur du service. Les gouvernements découvrent peu à peu que pour les clients, surtout pour les gens d'affaires, le service ne sera jamais assez rapide. Un récent sondage mené par Deloitte Research auprès de quelque 250 ministères en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis a révélé que les besoins et les exigences des clients ont été, de loin, le plus grand facteur de stimulation de l'effort d'amélioration des services[65].

La poussée vers l'établissement d'une culture de service à la clientèle et l'amélioration de la prestation des services a pris de nombreuses formes. Certaines approches sont organisationnelles, entre autres les efforts actuels du gouvernement sous la direction du Secteur des services et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de promouvoir l'amélioration de l'accès des clients aux services et l'amélioration de la qualité de ces services, et ce à l'échelle du système; l'insistance du CCG sur l'importance d'un service axé sur les citoyens dans son programme de formation à l'intention des nouveaux cadres de l'administration fédérale; l'Initiative sur la Prestation intégrée des services du gouvernement de l'Ontario, laquelle est le fruit d'années d'amélioration des services sous la direction du Secrétariat de la restructuration du Cabinet. Les exemples de ce genre sont nombreux.

Certaines approches, quant à elles, débordent des cadres organisationnels, notamment le Réseau du service axé sur les citoyens pour citer un exemple canadien. Créé en 1997 par suite d'une initiative du CCG, le Réseau du service axé sur les citoyens englobe plus de 200 praticiens de la prestation des services des administrations fédérale, provinciales et municipales, ainsi que des universitaires et d'autres experts. Le RSAC mène des recherches susceptibles de soutenir l'amélioration des services dans le secteur public et partage ses trouvailles avec ses membres ainsi qu'avec d'autres organisations intéressées par l'intermédiaire de son programme de publications et ses autres activités[66]. Son analyse innovatrice de ce que les clients jugent comme des éléments cruciaux d'une bonne prestation des services publics est un parfait exemple de l'engagement et des capacités du RSAC pour aider à mieux comprendre les exigences des clients[67].

Par ailleurs, il y a les mesures ministérielles, qui peuvent aller de l'amélioration simple et fondamentale comme l'ajout d'une réceptionniste dans un bureau de visiteurs pour faire en sorte que les clients soient servis par ordre d'arrivée à l'amélioration plus ambitieuse comme la réfection complète d'un système téléphonique. On a mis sur pied des programmes de formation et de perfectionnement des employés, des programmes de récompense et de reconnaissance du mérite pour encourager et reconnaître le rendement exceptionnel des employés. Des normes de services officielles et précises ont été établies. On s'efforce sans cesse d'évaluer ce que veulent les clients en menant des sondages, en sollicitant les

commentaires des clients au sujet des services qu'ils reçoivent, en collectant automatiquement de l'information au sujet des principales questions et préoccupations des clients, en organisant des groupes de réflexion et des groupes consultatifs. Il existe également des mécanismes de résolution des problèmes qui permettent de régler les questions qu'on ne parvient pas à résoudre de manière satisfaisante dès les premières étapes de l'interaction client - gouvernement.

Les sondages internes ont établi au-delà de tout doute que les gens réagissent favorablement aux services gouvernementaux améliorés, plus rapides et plus accessibles auxquels ils ont maintenant accès en direct et par les voies de prestation plus traditionnelles. Par exemple, les répondants à un sondage mené par DRHC en 1996-1997 auprès des prestataires de l'assurance-emploi qui avaient déjà fait des demandes par le passé ont signalé une grande amélioration dans le traitement de leurs demandes en cours. Industrie Canada a recueilli des commentaires très positifs du public sur ses programmes de connectivité comme Schoolnet. Les 60 kiosques de Service Ontario, où les clients peuvent faire des transactions comme renouveler les immatriculations de leurs véhicules ou enregistrer un changements d'adresse aux fins de l'assurance-maladie, ont obtenu des cotes de satisfaction de 94 p. 100 (« les kiosques sont placés à des endroits très pratiques ») à 97 p. 100 (« les kiosques permettre d'économiser du temps »). En Ontario, le Programme Business Connects, un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises et autres services, signale un taux de satisfaction des clients de 96 p. 100[68].

Le premier sondage effectué pour le compte du RSAC au printemps de 1998 (qui a été suivi d'un deuxième sondage mené en 2000 et dont nous venons tout juste d'obtenir les résultats) fournit des données exhaustives sur cette question. Dans le cadre du sondage de 1998, on cherchait à déterminer comment les Canadiens évaluent la qualité des services offerts par les trois ordres de gouvernement et la cote qu'ils leur accordent en comparaison à des services spécifiques du secteur privé. On a donc demandé aux répondants de raconter leurs expériences récentes avec l'un ou l'autre des services gouvernementaux et d'évaluer l'ensemble des services gouvernementaux. Le sondage a révélé que les Canadiens ne considèrent pas les services gouvernementaux, pris individuellement, inférieurs aux services du secteur privé. Sur une échelle de 0 à 100, la moyenne de satisfaction de la clientèle pour les 50 services gouvernementaux (fédéraux, provinciaux et municipaux) examinés dans le sondage était de 62, soit exactement le même taux moyen de satisfaction pour les sept services du secteur privé[69]. Le sondage de suivi effectué l'an dernier a permis de constater que les niveaux de satisfaction de la clientèle à l'égard des services gouvernementaux se maintiennent. Ces résultats sont indéniablement positifs.

Nous pouvons tous comprendre que si le maintien du degré de satisfaction de la clientèle (comme on a réussi à le faire entre 1998 et 2000) à l'égard des services gouvernementaux nécessite des efforts constants et innovateurs, il faut en faire encore plus pour améliorer ce degré de satisfaction. C'est particulièrement vrai quand on sait que les clients s'attendent à ce qu'on améliore et accélère sans cesse la prestation des services. Toutefois, en admettant qu'il soit possible de maintenir et même d'améliorer les niveaux de satisfaction, la grande question consiste à savoir si ces résultats peuvent se traduire par

une hausse des degrés globaux de confiance dans la performance du gouvernement.

Un des résultats du sondage mené en 2000 par le RSAC est particulièrement éloquent et vaut d'être mentionné ici. Le sondage a révélé une étroite corrélation positive entre la cote accordée par les répondants aux services gouvernementaux dont ils s'étaient récemment prévalus et leur évaluation de l'efficacité du gouvernement; plus la cote accordée aux services était élevée, plus les répondants étaient susceptibles d'évaluer favorablement l'efficacité globale du gouvernement. Ainsi, 43 p. 100 des répondants qui ont donné une cote favorable aux services qu'ils avaient reçus ont donné une bonne note au gouvernement pour son efficacité globale, alors que seulement 25 p. 100 de ceux qui avaient donné une note médiocre aux services gouvernementaux avaient une perception positive de l'efficacité du gouvernement. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une corrélation intuitivement plausible et qu'on pourrait, toutes choses étant égales par ailleurs, s'y attendre, mais il reste que le fait de la voir confirmée sera encourageant pour ceux qui gèrent les processus d'amélioration de la prestation des services.

Par contre, quel que soit le degré de perfection actuel ou futur de la prestation des services, elle ne représente qu'un seul aspect du rendement. L'évaluation générale de l'efficacité peut monter ou descendre en fonction d'autres facteurs et de la manière dont le public les perçoit. Ainsi, si l'on poursuit avec l'exemple du sondage du RSAC mené en 2000 et des répondants qui ont accordé une bonne cote à la prestation des services, leur indice de satisfaction à l'égard de la performance dans son ensemble pourrait grimper de 43 à 55 p. 100, disons, dans le contexte d'un excellent rendement économique attribuable aux politiques gouvernementales, ou tomber à 30 p. 100 dans une atmosphère de scandale mettant en question l'éthique ou la compétence du gouvernement. En outre, l'efficacité du gouvernement n'est elle-même qu'un facteur, aussi important soit-il, parmi tant d'autres qui influencent le degré de confiance des citoyens dans le gouvernement. Dans tous les écrits consultés aux fins du présent document, rien ne porte à croire qu'il existe un lien direct entre la prestation des services et le degré de confiance; aucun des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires que nous avons rencontrés n'estime que la prestation des services est autre chose qu'un simple facteur (dans bien des cas, un des moindres facteurs) déterminant du degré de confiance ou de méfiance des citoyens.

Les constatations des deux sondages du RSAC ainsi que celles du récent sondage d'EKOS Research signalées dans la récente série de publications intitulée *Rethinking Government 2000* fournissent des renseignements pertinents dans ce contexte. Dans le sondage du RSAC, on a non seulement demandé aux répondants de relater leurs récentes expériences avec l'un ou l'autre des services gouvernementaux, mais également ce qu'ils pensaient des services gouvernementaux en général. Les questions au sujet des services en général, fait-on remarquer dans le rapport *Les citoyens d'abord*, publié par le CCG en 1998, incitent les gens à fournir des réponses stéréotypées qui tendent à être substantiellement plus négatives que les réponses concernant leurs expériences récentes avec un service gouvernemental donné :

> Les stéréotypes de chaque citoyen dans sa façon d'aborder les services gouvernementaux sont fondés sur toute une vie d'expérience et probablement

> amplifiés par des récits tirés de romans, de fausses représentations par des groupes d'intérêts, de nouveaux incidents d'échecs du système ainsi que par un certain influx d'opinions des milieux politiques et ainsi de suite. En demandant à quelqu'un de coter les services gouvernementaux « en général », on ouvre la porte à ces stéréotypes[70].

Les constatations des sondages du RSAC confirment que les questions d'ordre général engendrent des réponses négatives. Les réponses du sondage de 1998, par exemple, indiquaient un degré de satisfaction de 47 à l'égard des services du gouvernement fédéral dans l'ensemble, alors que la cote moyenne pour les 17 services fédéraux examinés individuellement dans le sondage était de 60. Les services provinciaux dans l'ensemble obtenaient un rang de 47 par rapport à une cote de 62 lorsque les 20 services examinés étaient évalués séparément. Les cotes correspondantes pour les services municipaux étaient de 53 (général) et de 64 (pour les 13 services examinés individuellement)[71].

Ces résultats sont importants. Les citoyens peuvent être très satisfaits des services qu'ils reçoivent des divers ordres de gouvernement, mais dès qu'on leur demande de coter les services gouvernementaux en général, on remarque une chute du niveau de satisfaction par rapport à cette composante de l'efficacité gouvernementale dans son ensemble. Dans le cas du sondage de 1998, la chute était de plus de 20 p. 100[72]. Il est impossible de dire quels sont précisément les facteurs qui entrent en jeu pour produire un tel résultat - la pensée stéréotypée dont on parle dans le rapport *Les citoyens d'abord* ainsi que d'autres facteurs. Il semble toutefois peu probable que l'on puisse cerner chacun des autres facteurs susceptibles d'influencer la manière dont les citoyens évaluent l'efficacité gouvernementale en posant des questions générales sur les services du gouvernement. Ce qui signifie qu'il pourrait bien y avoir un écart considérable entre les degrés de satisfaction à l'égard de l'ensemble des services gouvernementaux et une évaluation de l'efficacité gouvernementale.

On retrouve des traces de ce phénomène et d'autres questions dans les constatations d'EKOS. D'abord, EKOS a demandé à plusieurs reprises aux répondants de coter la performance globale de leurs gouvernements provinciaux et locaux selon une échelle constituée des cotes bonne, neutre et médiocre. Sur une période de trois ans, soit de 1997 à 1999, la cote de performance du gouvernement fédéral a baissé de manière régulière, et le pourcentage de répondants qui cotaient la performance fédérale comme étant « bonne » est passé de 38 à 32. Les cotes pour la performance provinciale sont également passées de 38 à 32, quoique de manière plus irrégulière, alors que celles des gouvernements locaux sont passées de 49 à 37[73]. C'est à cette époque qu'on a apporté, tant au provincial qu'au fédéral, les premières et les plus visibles améliorations.

Les réponses aux autres questions qu'EKOS a posé dans ses sondages des dernières années laissent entrevoir quelques autres facteurs qui pourraient influencer l'évaluation de la performance globale. Ces réponses sont les suivantes :

- Pendant la période allant d'octobre 1998 à mars 2000, la majorité des répondants ont indiqué qu'ils voulaient que le gouvernement fédéral mette de l'avant « une nouvelle vision audacieuse pour l'avenir du pays » et qu'il gouverne en conséquence, soit environ trois fois plus de répondants que ceux qui estimaient que le gouvernement avait déjà articulé ce genre de vision. Cela porte à croire que les Canadiens voulaient un leadership plus visionnaire que ce qu'on leur offrait[74]. À cet égard, il est intéressant de souligner que dans les sondages menés en 1996 et en juillet 2000, plus de répondants ont désigné la vision (« édifier un pays qui soit une source de fierté » et « planifier en fonction des générations à venir ») plutôt que la « prestation efficace des services » comme un bon rôle futur pour le gouvernement fédéral[75].

- En juillet 1999, 44 p. 100 des répondants étaient d'accord avec l'énoncé selon lequel on leur offrait trop peu ou pas du tout d'avantages pour les impôts qu'ils payaient. Ceux-ci étaient plus nombreux que ceux qui étaient en désaccord avec l'énoncé. Ces résultats étaient similaires à l'opinion des Américains, à qui l'on a posé la même question dans un sondage mené un mois plus tard[76].

- En novembre 1997, 68 p. 100 des répondants et, environ un an plus tard, 72 p. 100 des répondants étaient d'accord avec l'énoncé selon lequel « le gouvernement a perdu de vue les besoins du Canadien moyen », soit environ cinq fois le nombre de gens qui étaient en désaccord. En comparaison, 70 p. 100 des Américains sondés en août 1999 étaient eux aussi d'avis que leur gouvernement avait perdu de vue les besoins des petites gens[77].

- Les Canadiens estimaient également que les gouvernements ne se préoccupaient plus de l'intérêt public. En avril 1998, à la question « Lorsque le gouvernement (fédéral ou provincial) prend des décisions, quels intérêts protège-t-il avant tout? », les répondants ont réagi ainsi : 18 p. 100 - l'intérêt public; 32 p. 100 - les intérêts des grandes entreprises; 28 p. 100 - les intérêts des politiciens et de leurs amis; 19 p. 100 - les intérêts spéciaux. Ces proportions n'ont changé que de manière insignifiante au cours des deux années qui ont suivi, mais les petits changements qui se sont produits signalent une détérioration encore plus grande de la confiance[78].

- Les répondants n'avaient pas non plus une très bonne opinion du niveau de probité des politiciens. En mai 2000, seulement 18 p. 100 des répondants estimaient que les politiciens avaient des normes éthiques « élevées »; cette proportion place les politiciens au dernier rang d'une liste de 10 professions cotées sur leur niveau de probité perçu. Quant au niveau de confiance que le public pouvait leur accorder, les politiciens se sont classés 17e parmi 18 professions. Ces résultats font également ressortir un autre fait intéressant, soit que les dirigeants d'entreprises ont obtenu des cotes beaucoup plus élevées que les politiciens sur le plan des normes éthiques et des facteurs de confiance, ceci malgré que les répondants aient signalé un taux remarquablement plus élevé d'expériences négatives dans leurs transactions avec le monde des affaires qu'avec les gouvernements[79]. Ces résultats portent donc à croire que dans l'esprit du public, il existe un grand écart entre le leadership des grandes organisations des secteurs

public et privé, et le comportement de ces organisations.

EKOS a régulièrement demandé aux répondants de ses sondages de coter la performance du gouvernement fédéral dans dix secteurs de politiques bien précis. De novembre 1997 à décembre 1999, les taux de performance se sont un peu ou beaucoup améliorés dans neuf des dix secteurs, alors qu'en même temps la cote de performance globale du gouvernement baissait (voir ci-dessus). La « santé » est le seul secteur de politique où la cote du gouvernement avait considérablement baissé (une grande majorité de répondants dans cinq sondages menés pendant cette période estimaient que le système de soins de santé se détériorait[80]). EKOS a proposé l'interprétation suivante : « Est-il possible que les préoccupations au sujet du système de santé canadien soient si grandes que l'on puisse attribuer la baisse de la cote accordée à la performance globale du gouvernement à l'insatisfaction dans ce seul secteur[81]? » Si c'était le cas, le phénomène constituerait une très grande source de glissement entre les évaluations de la prestation des services et celles de la performance globale. Il en va de même pour le fait que les trois secteurs auxquels les répondants ont dit attacher le plus d'importance, soit l'éducation, les enfants pauvres et, bien sûr, la santé, sont autant de secteurs où ils ont donné une mauvaise cote à la performance fédérale et provinciale[82].

Les constatations du Pew Research Center sur les attitudes des Américains à l'égard des fournisseurs de services gouvernementaux sont également pertinentes. L'étude citée auparavant signale que les répondants à un sondage mené vers la fin des années 1990 ont donné des cotes favorables à 18 des 19 organismes et ministères fédéraux (une cote est dite « favorable » lorsque 50 p. 100 ou plus des répondants font une évaluation positive). Seul l'Internal Revenue Service a reçu une cote défavorable. Les taux d'approbation donné a sept de ces organisations étaient considérablement plus élevés qu'ils ne l'étaient dix ans plus tôt. Par exemple, la cote des Services postaux est passée de 76 à 89 p. 100; les cotes pour cinq des autres organisations ont légèrement augmenté[83]. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, seulement un quart des répondants estimaient que la performance du gouvernement fédéral était bonne ou excellente, alors que la plupart approuvaient le travail individuel des organismes ou ministères.

On peut donc s'appuyer sur des éléments probants pour dire qu'il n'existe pas de lien direct et solide entre l'amélioration de la prestation des services et le degré de confiance des citoyens dans le gouvernement. On peut aussi, pour les raisons énoncées plus tôt, raisonnablement affirmer que la performance du gouvernement ne se résume pas à la simple prestation des services et que d'autres facteurs que la performance influencent les sentiments de confiance. Il s'ensuit que l'importance fondamentale de l'amélioration des services porte sur les avantages direct que les clients et le gouvernement en retirent plutôt que sur son incidence éventuelle sur le degré de confiance.

## 4. Le gouvernement électronique et l'engagement des citoyens

Il convient de savoir si l'interaction en direct entre le gouvernement et ses clients, outre qu'elle facilite énormément la capacité du gouvernement d'améliorer la prestation des services, peut évoluer dans des

directions susceptibles de rétablir la relation de confiance entre les gouvernements et les citoyens. Autrement dit, nous devons déterminer si les communications en direct peuvent réellement, comme on le laisse entendre sur le site Web de Gouvernement en direct, « stimuler le potentiel d'une participation accrue des citoyens à l'élaboration des politiques et une plus grande sensibilité de la part des personnes et des institutions publiques ».

On estime que le gouvernement électronique a le potentiel d'atteindre ces buts de plusieurs façons, de transformer les clients en direct en partenaires actifs du gouvernement. La possibilité qu'ont les clients de faire une rétroaction discrétionnaire (ainsi qu'automatique) et instantanée sur les services gouvernementaux qu'ils reçoivent est un déterminant important de l'amélioration des services. Les gens peuvent communiquer directement par courriel avec les représentants qu'ils ont élus (ou avec leurs bureaux) ainsi qu'avec les bureaucrates (ou avec leurs bureaux). Les processus de consultation, soit un des principaux modes d'interaction gouvernement-citoyen entre les périodes électorales, peuvent être élargis et approfondis grâce aux diverses formes de « domaines électroniques publics », de réunions publiques par voie électronique ou de forums sur les politiques où des tribunes de citoyens se « rencontrent » régulièrement pour discuter et débattre de questions de politique, transformant du même coup les sondages subséquents en une source éclairée de conseils pour les élus. Les gouvernements peuvent mettre au point des pages Web imaginatives pour sensibiliser les citoyens aux choix importants et aux compromis qu'ils sont appelés à faire dans le domaine des politiques publiques. Le scrutin électronique pourrait accroître la participation aux élections. L'an dernier, lors des primaires présidentielles du parti démocrate en Arizona, on a expérimenté avec le scrutin électronique : six fois plus d'électeurs ont rempli un bulletin de vote qu'en 1996. Les tenants les plus enthousiastes de la démocratie électronique voient déjà le jour où le gouvernement représentatif sera remplacé par une démocratie numérique directe[84].

Par contre, le phénomène du gouvernement électronique suscite également un ensemble de préoccupations bien connues. Les effets de « l'éloignement numérique » pourraient contribuer à marginaliser encore plus les gens dont l'accès aux élus et aux fonctionnaires nommés est déjà limité au maximum. Tout défaut de protéger les renseignements personnels et l'aspect sécuritaire des transactions risque d'engendrer une grave perte de confiance. Les nombreux renseignements que les gouvernements possèdent sur chaque citoyen peuvent être agencés de manière à former des dossiers pouvant être utilisés à mauvais escient. C'est cette inquiétude qui a poussé DRHC à démanteler rapidement son énorme base de données lorsque l'existence de celle-ci a été rendue publique l'an dernier[85]. Se renseigner au sujet des questions de politique et des choix que doivent faire les gouvernements est une tâche difficile qui prend beaucoup de temps, et la plupart des gens ne seront probablement pas plus disposés à le faire à l'ère d'Internet qu'ils ne l'étaient auparavant. Nous devons gérer le processus d'interaction électronique entre le gouvernement et les citoyens. Sur ce plan, Rainer Knopff affirme que « nous serions sans doute capables de diriger un mécanisme d'administration électronique pour une grande nation, mais les vrais dirigeants seraient les membres de la petite élite qui structurent le processus, posent des questions et manipulent les passions publiques[86]. » D'ailleurs, même si les gens

ont la possibilité d'inscrire instantanément leurs préférences électorales, nous sommes encore loin du processus de délibération qui caractérise un processus décisionnel responsable dans une démocratie. Charles White souligne que « la délibération est un acte public où il faut énoncer des opinions et les défendre sous les feux de l'examen public, et non dans la pénombre de l'anonymat électronique. C'est au moyen de ce genre de délibération qu'un électorat devient une population informée[87]. »

Il convient de souligner la note d'avertissement implicite dans les observations suivantes de Christine Bellamy et de John Taylor, où ils soutiennent que l'on s'attend à ce que la révolution axée sur le client qui se produit au gouvernement :

> [TRADUCTION]
>
> produise beaucoup plus que de simples améliorations sur le plan de l'efficience et de l'efficacité des services publics... (bon nombre de partisans enthousiastes) attachent une valeur démocratique explicite aux initiatives de consommation en insistant sur la nécessité d'habiliter les utilisateurs pour en faire des intervenants directs dans les résultats matériels de l'administration publique... (Les initiatives de consommation) *sont de plus en plus appelées à jouer un rôle de substitut pour les processus discrédités de la démocratie représentative en opérationalisant des valeurs démocratiques fondamentales comme la responsabilisation, la sensibilité et la participation* (mes italiques). À cet égard, le consommateurisme constitue une des options possibles pour contrer le cynisme croissant qui se manifeste du côté « intrant » des politiques, soit les élections, les parlements et les partis[88].

Dans la mesure où Bellamy et Taylor ont raison et que l'on perçoit les techniques du gouvernement électronique comme un moyen de contourner les problèmes fondamentaux de fonctionnement des institutions gouvernementales, il est plus que probable que la déception et la frustration soient au rendez-vous. Chercher à faire disparaître un problème sans en régler les causes profondes ne donne généralement pas de très bons résultats. Ainsi, par exemple, si les citoyens jugent que les consultations publiques ne sont que des exercices de relations publiques puisque les choix stratégiques sont déjà faits, il est probable qu'ils s'abstiendront tout simplement d'y participer. Les principes de base qui sous-tendent la tenue d'un exercice de consultation réussi, comme l'honnêteté, la transparence, la souplesse et la volonté du gouvernement de connaître les inquiétudes légitimes du public et d'y répondre[89] demeurent plus importants que les moyens techniques qui permettent de mener les consultations à bien.

EKOS Research, dans une autre publication récente, fournit un point de vue utile sur un des aspects de l'engagement des citoyens et du gouvernement électronique. *Rethinking Citizen Engagement* fait état des résultats de sondages menés en 2000 en vue de découvrir comment les Canadiens et les Américains perçoivent leurs relations avec leurs gouvernements. Les répondants des deux pays estiment que le citoyen moyen est loin d'exercer assez d'influence sur les politiques publiques[90], et la vaste

majorité des répondants conviennent qu'ils « seraient mieux disposés envers le processus décisionnel du gouvernement s'ils savaient que le gouvernement cherche régulièrement à obtenir la participation éclairée des citoyens ordinaires[91]. »

Bien que ces résultats ne soient pas vraiment surprenants, la question suivante sur la manière dont le gouvernement devrait se prévaloir de cette participation a suscité des réponses des plus intéressantes. La question était celle-ci : « Les manières dont un gouvernement peut s'informer du point de vue des citoyens (moyens) sont nombreuses. Que pensez-vous de chacune des méthodes suivantes? » On proposait dix possibilités aux répondants. Voici dans quel ordre les Canadiens les ont classées (le pourcentage de répondants ayant affirmé que l'option proposée était « très efficace » est présenté entre parenthèses) : élections nationales (82); sondages de l'opinion publique (68); numéro 1-800 pour permettre aux citoyens d'inscrire leurs choix (67); lettres, appels, courriels aux représentants politiques (67); référendums (67); audiences publiques par des organismes gouvernementaux (66); technologie de l'information, p. ex Internet (63); assemblées locales (60); par l'intermédiaire d'activités d'organisations bénévoles (59); par l'intermédiaire d'activités de groupes d'intérêts (52)[92].

Si l'on se fie à leur valeur apparente, ces résultats portent à croire que, jusqu'à présent, les citoyens canadiens eux-mêmes ne considèrent pas la technologie de l'information comme un moyen particulièrement efficace d'interagir avec le gouvernement sur les problèmes d'actualité. Cela pourrait bien changer avec le temps; les Américains à qui l'on a posé la même question attachaient une bien plus grande importance à la communication par Internet[93]. Cependant, pour le moment, les Canadiens semblent dire qu'il est tout aussi important d'offrir plusieurs voies d'accès aux processus politiques et gouvernementaux que plusieurs voies d'accès aux services gouvernementaux.

L'engagement des citoyens dans des formes dites « non conventionnelles » d'activités politiques - signature de pétitions, participation à des boycotts et à des manifestations, travail pour faire voter des lois de plafonnement des impôts, adhésion à des groupes d'activistes - est à la hausse depuis les années 1970. Cette hausse illustre bien l'effet de certaines forces décrites ci-dessus, y compris la hausse du degré de scolarité, la baisse du respect de l'autorité, la désillusion envers les formes plus traditionnelles d'action politique. Parmi ces forces, il faut également mentionner un meilleur accès à l'information et une plus grande facilité de diffusion de cette information rendus possibles par la révolution des communications, soit les mêmes facteurs qui sous-tendent les possibilités du gouvernement électronique.

Au moment de la rédaction du présent document, les mesures de sécurité déployées à Québec, où le Canada se prépare à accueillir le Sommet des Amériques, sont rendues nécessaires par la manifestation d'une de ces formes non conventionnelles d'engagement. Ceci illustre bien, s'il est nécessaire d'illustrer ces propos, comment l'interaction future entre les citoyens et leurs gouvernements continuera de porter sur des questions déterminées par les citoyens et d'avoir lieu aux moments choisis par les citoyens.

## 5. Conclusion

La révolution axée sur le citoyen qui a pris d'assaut les modes de fonctionnement des gouvernements au Canada et dans bien d'autres pays est le résultat d'un mouvement important. Les entreprises qui ont l'habitude de faire leurs transactions par voies électroniques, les citoyens qui ont la possibilité de magasiner et de faire leurs transactions bancaires 24 heures par jour, 7 jours par semaine exigent d'avoir un accès accru et amélioré aux services gouvernementaux. Les gouvernements ont donc fait des efforts considérables et parfois très fructueux pour satisfaire ces exigences et ces attentes. Il est clair que la prestation de services améliorés et plus efficaces comporte de nombreux avantages tant pour les clients que pour les gouvernements, notamment une plus grande satisfaction des clients-électeurs et la réduction des coûts.

Le présent document a d'abord et avant tout pour but de déterminer si la révolution axée sur le citoyen comporte un autre avantage. En Amérique du Nord et ailleurs, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements a considérablement baissé depuis quelques décennies. Existe-t-il des données empiriques permettant de croire qu'en améliorant les services, les gouvernements pourraient rétablir un peu de cette confiance des citoyens et, par conséquent, stimuler encore plus les efforts continus d'amélioration des services?

Les preuves examinées ici semblent appuyer fortement la notion que la performance gouvernementale influe le degré de confiance que les citoyens accordent à leurs gouvernements. Par contre, « la performance gouvernementale » est le fruit de processus très complexes entraînant beaucoup plus que la seule prestation des services : l'élaboration des politiques et des programmes qui ont des répercussions sur les vies de nombreuses personnes, lesquelles cherchent souvent à concilier divers intérêts très éloignés et qui sont toujours soumis à des contraintes d'un genre ou l'autre; la nécessité de trouver un équilibre entre les exigences du public en matière de services et la volonté de payer pour ces services; la rapidité de réaction aux situations urgentes ou aux imprévus qui ne relèvent pas que du gouvernement; les questions de compétence et de probité dans la conduite des affaires publiques.

Au-delà de la performance gouvernementale, il y a la façon dont cette performance est découpée et présentée par les médias ainsi que la manière dont elle est perçue par le public et le poids que ce dernier lui accorde à la lumière de ses attentes. En outre, certains facteurs autres que la performance réelle ou perçue du gouvernement, comme les grands changements culturels qui sont survenus dans les pays occidentaux au cours des dernières décennies, ont clairement eu une influence sur le degré de confiance des citoyens dans leurs gouvernements.

Il est tout à fait raisonnable de présumer que plus les gouvernements parviendront à assurer une prestation efficace des services, plus les citoyens leur feront confiance, mais étant donné toutes les autres forces qui influencent la confiance dans le gouvernement, il est tout à fait possible que les effets bénéfiques de l'amélioration de la prestation des services soient submergés par d'autres facteurs et d'autres circonstances.

On pourrait donc en conclure qu'il n'est ni utile ni pertinent de justifier les efforts continus d'amélioration de la prestation des services en invoquant l'incidence éventuelle de cette activité sur le degré de confiance. Cela n'est pas non plus nécessaire. Les avantages évidents d'une meilleure prestation des services sont bien suffisants pour justifier ces efforts. En outre, les améliorations constantes des services offerts dans le secteur privé et leurs effets sur les attentes des gens continueront de pousser les gouvernements dans cette direction.

Le présent document comporte également des ramifications pour le programme de recherche actuel du CCG. Le but principal des recherches qu'entreprend le CCG est de créer de l'information et des analyses en vue d'aider les fonctionnaires à mieux faire leur travail. Or, il est peu probable qu'une étude plus approfondie des facteurs qui déterminent les degrés de confiance des citoyens dans leurs gouvernements soit très fructueuse à cet égard. Nous connaissons depuis quelques temps déjà les éléments de l'équation qui sont importants et sur lesquels les fonctionnaires exercent un certain contrôle, comme le besoin de mener des analyses solides pour sous-tendre l'élaboration des politiques, la nécessité d'adopter un comportement éthique et compétent ainsi que l'amélioration constante des services. Ces éléments figurent déjà parmi les questions cruciales sur lesquelles le CCG offre des formations aux nouveaux cadres et gestionnaires de la fonction publique fédérale. Aucune recherche, aussi poussée soit-elle, n'est susceptible d'engendrer une amélioration de l'efficacité ou de la performance du gouvernement.

Il est probable que les facteurs qui déterminent les degrés de confiance des citoyens dans leurs gouvernements continueront de susciter l'intérêt des universitaires pendant encore quelque temps. Pour des raisons purement pratiques, le CCG serait probablement avisé de les laisser explorer eux-mêmes ce secteur de recherche.

Notes de fin de document

1. Jennifer Tufts, « Attitudes du public face au système de justice pénale », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada 85-002, vol. 20, n° 12, p. 1-21.

2. Tom Arnold, « Four of five Canadians lack faith in justice system : survey », *National Post*, 5 décembre 2000, p. A1 à A7.

3. David M. Paciocco, *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System* (Toronto: Irwin Law, 1999), p. 4 et 5. Le résultat le plus visible et le plus néfaste du déclin de la confiance dans les gouvernements et de la campagne de dénigrement des bureaucrates aux États-Unis a été l'attentat à la bombe perpétré contre l'immeuble fédéral Murrah à Oklahoma City. Melvin J. Dubnick et David H. Rosenbloom, « Oklahoma City » *Public Administration Review*, vol. 55 (sept-oct. 1995), p. 405-406.

4. Erin Research Inc., *Les citoyens d'abord* (Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998), page 81.

5. *Gouvernement en direct*, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_f.asp, p. 1.

6. Jane Jenson et Martin Papillon, « Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme de recherche », et Paul Thomas, « L'avenir de la démocratie représentative : répercussions des technologies de l'information », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration* (Ottawa : Centre canadien de gestion, novembre 2000).

7. Je suis un économiste. J'ai travaillé au ministère des Finances et au Bureau du Conseil Privé à l'époque où la confiance des Canadiens dans leur gouvernement fédéral a commencé à chuter et, plus récemment, à Johannesbourg dans le Programme sur la gouvernance Canada-Afrique du Sud. Sur le plan privé, j'ai eu l'occasion de m'impliquer à fond dans une histoire municipale de conflits d'intérêts à Sault Ste. Marie, Ontario. Mon point de vue est donc celui d'un ancien fonctionnaire et d'un citoyen intéressé qui connaît bien les éléments d'un bon gouvernement et d'un mauvais gouvernement plutôt que celui d'un professionnel des sciences politiques.

8. Ola Listhaug a examiné les modèles changeants de la confiance politique, du début des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980, en Suède, au Danemark, en Norvège et aux Pays-Bas. Elle signale que ce n'est qu'en Suède que la confiance dans les politiciens a connu une baisse régulière. Dans les trois autres pays, les modèles sont plus variés, et bon nombre d'indicateurs de la confiance font état d'une hausse à partir du début des années 1970 jusque vers le milieu ou la fin des années 1980. Ola Listhaug, « The Dynamics of Trust in Politicians », Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éd., *Citizens and the State* (Oxford, Oxford University Press, 1995), p. 261-297, p. 273-276.

9. Ceci est la ferme conclusion d'un effort de recherche considérable mené par une équipe d'universitaires européens, résumé dans l'ouvrage de Fuch, Dicter et Klingermann, Hans-Dicter , « Citizens and the State: A Relationship Transformed », dans Klingemann et Fuchs, op. cit., p. 419-443. De même, Frederick Weil signale que les 40 années de déclin de la confiance à l'égard des gouvernements de six pays, soit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et l'Espagne, qui ont suivi la Seconde Guerre Mondiale ne s'accompagnaient pas d'une « crise de la légitimation », c'est-à-dire une perte de soutien envers la démocratie. Frederick D. Weil, « The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II », *American Sociological Review*, vol. 54 (octobre 1989), p. 682-706, p. 690-693. Les analystes américains observent souvent que le public américain déteste les politiques tout en vénérant ses institutions gouvernementales. Voir, par exemple, William Chaloupka, « *Everybody Knows: Cynicism in America* », (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999), p. 72. Neil Nevitte, quant à lui, signale que le degré de satisfaction des Canadiens quant à l'exercice démocratique est comparable aux degrés constatés en Irlande et aux Pays-Bas, mais moins élevé que ceux des autres pays occidentaux. Neil Nevitte, « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations » *Canadian Public Policy*, Vol. XXVI, supplément 2, 2000, p. S73-S94.

10. Voir Thomas, op. cit., et Nye, Joseph S. Jr., « In Government We Don't Trust », *Foreign Policy*, Numéro 108 (automne 1997), p. 99-111.

11. Penelope Lemov, « Educating the elusive taxpayer », *Governing*, vol. 10. n° 12 (septembre 1997), p. 68-69.

12. Graham Fraser, « A question of trust », *The Toronto Star*, 6 janvier 2001, p. K1-K4.

13. Les éléments que voici parviennent des ouvrages suivants : Joseph N. Capella et Kathleen Hall Jamieson, « News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 71-84; Chaloupka, op. cit.; Geoff Dinsdale et Brian Marson, *Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1999); Joseph S. Nye Jr., « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 3 (été 1997), p. 4-9; Nevitte, op. cit.; Joseph S. Nye Jr.,Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*. (Cambridge, Harvard University Press, 1997); Thomas, op. cit.; David Zussman,, « Do citizens trust their governments? », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 234-254.

14. EKOS Research Associates Inc, *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000*, p. 78. Le sondage révèle plus de cas de perceptions publiques douteuses. Voici un autre exemple frappant : le Post-Modernity Project de l'Université de la Virginie a constaté au milieu des années 1990 que 20 p. 100 des Américains croyaient que « l'élite gouvernementale » était impliquée dans une « complot ». William A. Galston et Peter Levine, « America's Civic Condition » *Brookings Review* (automne 1997), p. 23-26, p. 26.

15. Cappella et Jamieson, op cit., p. 84.

16. Zussman, op. cit., p. 250.

17. Nye, *Foreign Policy*, op. cit.

18. Gary Owen, « Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government » dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 77-107, p. 81; Pew Research Center, « Deconstructing Distrust: How Americans View Government » www.people-press.org/trustpt.htm, p. 4; Jonathan Raush, « After the Revolutions, Reality », *Brookings Review* (printemps 2000), p. 44-46, p. 45.

19. Dinsdale et Marson, op. cit., p. 10; Zussman, op. cit., p. 239.

20. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement* (décembre 2000), p. 9-10

21. Par exemple, Dinsdale et Marson, op. cit., p. 15, font remarquer qu'un sondage EKOS mené en 1997 a permis de constater que 60 p. 100 des répondants n'avaient pas eu « directement affaire au gouvernement fédéral pour des questions de service » depuis plus de trois mois.

    Voici un exercice qui illustre bien le volume comparatif des rapports au sujet du gouvernement qu'on retrouve dans les médias. Prenons le premier cahier d'un quotidien national (en faisant abstraction des pages d'annonces) et tentons de trouver une page complète qui ne contient aucun article sur le gouvernement et pas la moindre référence à celui-ci. Il se pourrait qu'il faille parcourir les premiers cahiers de plusieurs journaux avant de trouver une telle page.

    Un observateur américain de l'incidence de la télévision a laissé entendre que « même lorsque les électeurs se jugent laissés pour compte sur le plan politique, ils se sentent quand même politiquement actifs grâce à la télévision. Chaque jour, les médias les submergent de politique : photographes qui se bousculent pour saisir le moment, le président qui s'éloigne de son hélicoptère, la foule qui manifeste devant une clinique d'avortement, les caméras portatives qui suivent tant bien que mal les déplacements d'un candidat en plein jogging matinal, les invités de talk-show qui discutent et, parfois, élèvent la voix, les diplomates des Nations Unies qui cherchent à s'éloigner de journalistes par trop zélés, un nouveau leader charismatique qui harangue les foules. Roderick P. Hart, « Easy Citizenship: Television's Curious Legacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 109-119,

p. 112.

22. Sur ce dernier point, voir Dinsdale et Marson, op. cit., p. 11.

23. Il en existe d'autres, par exemple David C. King, « The Polarization of American Parties and Mistrust of Government » dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 155-178, p. 174-176.

24. Neal J. Roese, « Are Canadians Becoming Less Trusting of Government? » Université Northwestern, *mimeo*, 1999, tableau 3.

25. Elim Papadakis, « Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 1 (mars 1999), p. 75-93.

26. Patricia Moy, Michael Pfau et LeeAnn Kahlor, « Media use and public confidence in democratic institutions » *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, n° 2 (printemps 1999), p. 137-158.

27. Weil, op. cit., p. 693-694.

28. Derek Bok, « Measuring the Performance of Government », dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 55-75, p. 65.

29. Arthur H Miller et Stephen A. Borelli, « Confidence in Government During the 1980s ». *American Politics Quarterly*, vol. 19, n°o. 2 (avril 1991), p. 147-173.

30. Pew, op. cit., p. 7.

31. Robert J. Blendon et coll., « Changing Attitudes in America » dans Nye, Zelikow et King., op. cit., p. 205-216.

32. L'indice est établi comme la somme des pourcentages de répondants qui répondent « toujours » ou « la plupart du temps » à la question « Dans quelle mesure pouvez-vous être certain que le gouvernement à Washington prendra les bonnes mesures? » Orren, op. cit., p. 80- 81.

33. Joseph S. Nye Jr. et Phillip Zelikow, « Conclusion : Reflections, Conjectures, and Puzzles », dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 253-281, p. 275-276.

34. Ola Listhaug et Matti Wilberg, « Confidence in Political Institutions » dans Klingemann et Fuchs, éditeurs, op. cit., p. 298-322.

35. Listhaug, op. cit., p. 287-294.

36. Robert Inglehart, « Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority», dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 217 à 236, p. 224.

37. Les résultats du dix-septième et dernier sondage ont été signalés dans la revue *Maclean's*, le 25 décembre 2000/1er janvier 2001, p. 26-54.

38. Ces résultats sont tout à fait compatibles avec les résultats des autres sondages d'opinion publique menés de temps à autre.

39. André Blais et Elizabeth Gidengil, *La démocratie représentative* vol. 17, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991); Peter Aucoin, « Political Science and Democratic Governance », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIX, n° 4 (décembre 1996), p. 643-660, p. 644.

40. *Maclean's*, 7 janvier 1985, p. 14.

41. *Maclean's*, 6 janvier 1986, p. 19.

42. *Maclean's*, 5 janvier 1987, p. 25.

43. *Maclean's*, 1er janvier 1990, p. 22-24

44. *Maclean's*, 7 janvier 1991, p. 33-34.

45. *Maclean's*, 7 janvier 1991, p. 11.

46. *Maclean's*, 7 janvier 1991, p. 13.

47. Blais et Gidengil, op. cit., p. 39.

48. *Maclean's*, 3 janvier 1994, p. 16.

49. *Maclean's*, 25 décembre 1995/1er janvier 1996, p. 14.

50. *Maclean's*, 2 janvier 1989, p. 10, 28-29; 7 janvier 1991, p. 30-31; 4 janvier 1993, p. 24-26; 3 janvier 1994, p. 24.

51. *Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 37. Dans le sondage de 1992, on avait constaté l'existence d'un lien direct entre les opinions au sujet de l'économie et celles qui concernaient les politiciens. Parmi les répondants qui craignaient que l'économie continue de se détériorer, 52 p. 100 avaient également ajouté que leur foi dans les politiciens avait baissé considérablement au cours des années précédentes; parmi ceux qui estimaient que l'économie s'améliorait, seulement 29 p. 100 signalaient une baisse considérable de leur confiance dans les politiciens (*Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 20). Rien de surprenant à ce que Gregg, en examinant ces résultats, ait tiré la

conclusion « qu'une grande partie de la désaffection envers les politiciens soit liée directement à l'insatisfaction économique » (*Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 28).

52. *Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 16.

53. Matthew Mendelsohn et Robert Wolfe, « Can't live with it, can't live without it » *The Globe and Mail*, 31 janvier 2001, p. A15; Simon Tuck, « Fewer Canadians support free trade » *The Globe and Mail*, 5 février 2001, p. A1-A6.

54. Tufts, op. cit.

55. Arnold, op. cit.

56. Robert Matas, « Victim of paroled rapist gets $215,000 », *The Globe and Mail*, 9 janvier 2001, p. A1-A8; Adrian Humphreys, « Gangster gets full parole after serving 9 months in prison », *National Post*, 30 janvier 2001, p. A5; Shannon Kari, « Pedophile's early release sparks furore », *The Ottawa Citizen*, 9 février 2001, p. A3; Christie Blatchford, « You do the crime, you do some of the time », *National Post*, 10 février 2001, p. A14; Robert Matas, « Teenaged killer was released to go shopping », *The Globe and Mail*, 15 février 2001, p. A3; Canadian Press, « Man wrongly jailed of rape wins acquittal », *The Sault Star*, 23 février 2001, p. A9; and Kevin Cox, « Violence escalating at halfway houses », *The Globe and Mail*, 26 février 2001, p. A1-A7.

57. En 1992, dans la Division provinciale de la Cour de justice de l'Ontario, par exemple, on a inscrit 286 160 plaidoyers. Parmi ces cas, 230 414, ou 81 p. 100 des accusés, ont plaidé coupable. La plupart des affaires qui passent au tribunal se soldent par un verdict de culpabilité. Comme un avocat de la défense a déjà eu l'audace de dire à un procureur : « Il va de soi que vous gagnez la plupart du temps, vous avez la vérité de votre côté ». Paciocco, op. cit., p. 173.

58. Julian V. Roberts et Craig Grimes, « Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol 20, n° 1, p. 1-7.

59. Paciocco, op. cit., p. 354-355.

60. Ibid., p. 80.

61. « Selon le sondage, quatre juges sur dix croient que les programmes de désintoxication, de gestion de la colère et de counselling psychiatrique sont rares ou inexistants dans la collectivité. Un juge sur trois affirme qu'il est rarement ou jamais possible de savoir quelles ressources - comme les programmes de travail ou la surveillance pour la détention à domicile - sont disponibles. Dans une proportion impressionnante, les juges ont réclamé la création d'un plus grand nombre de ces programmes ». Kirk Makin, « Judges raise alarm on alternative sentences

», *The Globe and Mail*, 1er octobre 1999, p. A1.

62. Julian Roberts et Micheline Reed, « dans Nye, Zelikow et King, op. cit., 1997-1998 » *Juristat*, Statistique Canada, Catalogue n° 85002, vol. 19, n° 4, p. 1-13, p. 12.

63. Jennifer Thomas, « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1998-1999 » *Juristat*, Statistique Canada, catalogue n° 85-002, vol. 20, n°1, p. 1-16, p. 15.

64. Erin Research Inc., *Les citoyens d'abord - Résumé* (Ottawa., Centre canadien de gestion, 1998), p. 7.

65. Jeff Breen, « At the dawn of e-government: the citizen as customer », *Government Finance Review*, vol. 16, n° 5 (octobre 2000), p. 15-20.

66. Centre canadien de gestion, *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens* (Ottawa, 1999), p. 1.

67. *Les citoyens d'abord*, op. cit.

68. Art Daniels et Dorothy Chan, « Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition », *Canadian Government Executive*, numéro 3 (1999), p. 13-15.

69. *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens* , op. cit., p. 6.

70. *Les citoyens d'abord*, op. cit., p. 7.

71. Ibid., p. 6, 60, 65,69.

72. Il s'agit du niveau moyen de satisfaction envers les services gouvernementaux tous ordres de gouvernement confondus (49) comparativement au taux moyen de satisfaction pour les services spécifiques (62).

73. EKOS Research Associates Inc, *Wave 1*, p. 23.

74. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Wave 2 : Final Report June 2000*, p. 15.

75. EKOS Research Associates, *Rethinking Government 2000, Wave III: Final Report September 2000*, p. 24.

76. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Compendium Report: Volume 1, 2000*, p. 163.

77. Ibid., p. 164.

78. EKOS, *Wave 2*, p.8.

79. Ibid., p. 31, 33, 35-36.

80. Ibid., p. 66.

81. EKOS, *Wave 1*, p. 25.

82. EKOS *Compendium Report: Volume 1*, pp. 26. 36-37.

83. Pew, op. cit., www.people-press.org/trusttab.htm, p. 3.

84. Christine Bellamy et John A. Taylor, *Governing in the Information Age* (Buckingham, Open University Press, 1998), p. 115-116; Mark Strassman, « Could the Internet Change Everything? » *Spectrum*, vol. 72, n° 3 (été 1999), p. 22- 23; Don Tapscott et David Agnew, « Canada Leading in Digital Governance », *Canadian Government Executive*, Numéro 4 (1999), p. 15-17, p. 16.

85. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée, a soulevé la question de cette base de données, qui a rapidement été nommée la base de données « Big Brother » dans son rapport annuel publié le 16 mai 2000. Une vague de craintes s'est immédiatement répandue dans le public ce qui, en moins de deux semaines, a donné lieu à l'annonce du démantèlement de cette base de données. Au moment de l'annonce, 18 000 personnes avaient présenté des demandes pour avoir accès à leurs dossiers. Shawn McCarthy, «Ottawa pulls plug on Big Brother database, » *The Globe and Mail*, 30 mai 2000, p. A1, 7. Les gens se préoccupent des questions de protection des renseignements personnels : la plus grande crainte des Canadiens en ce qui concerne l'utilisation des services gouvernementaux par voies électroniques est de compromettre l'intégrité de leurs renseignements personnels. EKOS, *Wave 1*, p. 69. Bien sûr, les Américains éprouvent les mêmes craintes. Hart-Teeter pour le Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (septembre 2000).

86. Rainer Knopff, « Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy » *Revue canadienne de science politique*, vol. XXXI: n° 4 (décembre 1998), p. 683- 705, p. 692.

87. Charles White, « Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age », *The Social Studies*, vol. 88 (janvier/février 1997), p. 23-28, p. 6.

88. Bellamy et Taylor, op. cit., p. 90-91.

89. Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement: beyond the customer revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p.255-273, p. 268-269.

90. EKOS, *Rethinking Citizen Engagement*, p. 11-14.

91. Ibid., p. 22.

92. Ibid., p. 23-24.

93. Ibid.

Bibliographie

ARNOLD, Tom. « Four of five Canadians lack faith in justice system: survey ». *National Post*, 5 décembre 2000, p. A1, A7.

AUCOIN, Peter. « Political Science and Democratic Governance », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIX: n° 4 (décembre 1996), p. 643-660.

BELLAMY, Christine et John A. TAYLOR. *Governing in the Information Age*, Open University Press : Buckingham, 1998.

BLAIS, André et Elizabeth GIDENGIL, *La démocratie représentative*, Vol. 17, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Toronto : Dundurn Press, 1991.

BLENDON, Robert J. et coll. « Changing Attitudes in America », dans Joseph. S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, p. 205-216.

BOK, Derek. « Measuring the Performance of Government », dans Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, p. 55-75.

BREEN, Jeff. « At the dawn of e-government: the citizen as customer », *Government Finance Review*, vol. 16, n°. 5 (octobre. 2000), p. 15-20.

CAPPELLA, Joseph N. et Kathleen Hall JAMIESON. « News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (juillet 1996), p 71-84.

CENTRE CANADIEN DE GESTION. *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens*, Ottawa, 1999.

CHALOUPKA, William. *Everybody Knows: Cynicism in America*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

DANIELS, Art et Dorothy CHAN. « Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition », *Canadian Government Executive*, Numéro 3 (1999), p. 13-15.

DINSDALE Geoff et D. Brian MARSON. *Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1999.

DUBNICK, Melvin J. et David H. ROSENBLOOM. « Oklahoma City », *Public Administration Review*, vol. 55 (septembre-octobre 1995), p. 405-406.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement*, Décembre 2000.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Compendium Report: Volume 1, 2000.*

EKOS Research Associates Inc, *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000.*

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Wave 2: Final Report June 2000.*

EKOS Reasearch Associates, *Rethinking Government 2000. Wave III: Final Report September 2000.*

ERIN Research Inc., *Les citoyens d'abord* et *Les citoyens d'abord - Résumé*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998.

FINANCE CANADA, *Plan budgétaire de 2000*, février 2000.

FRASER, Graham. « A question of trust », *The Toronto Star*, 6 janvier 2001, p. K1, K4.

FUCHS, Dieter et Hans-Dieter KLINGEMANN. « Citizens and the State: A Relationship Transformed », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State.* Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 419-443.

GALSTON, Willaim A. et Peter LEVINE. « America's Civic Condition », *Brookings Review*, (automne 1997), p. 23-26.

GOVERNMENT ON-LINE, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_f.asp.

GRAHAM, Katherine A. et Susan D. PHILLIPS. « Citizen engagement: beyond the consumer revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 255-273.

HART, Roderick P. « Easy Citizenship: Television's Curious Legacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 71-84.

HART-TEETER pour le Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (septembre 2000).

INGLEHART, Robert. « Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority », dans Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 217-236.

JENSON, Jane et Martin PAPILLON. « Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme de recherche », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000.

KING, David C. « The Polarization of American Parties and Mistrust of Government », dans Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 155-178.

KNOPFF, Rainer. « Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXXI: n° 4 (décembre 1998), p. 683-705.

LEMOV, Penelope. « Educating the elusive taxpayer », *Governing*, vol. 10, n° 12 (septembre 1997), p. 68-69.

LISTHAUG, Ola. « The Dynamics of Trust in Politicians », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 261-297.

LISTHAUG, Ola et Matti WIBERG. « Confidence in Political Institutions », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 298-322.

*Maclean's*, numéros divers.

MAKIN, Kirk. « Judges raise alarm on alternative sentences », *The Globe and Mail*, 1er octobre 1999, p. A1.

MCCARTHY, Shawn. « Ottawa pulls plug on Big Brother database », *The Globe and Mail*, 30 mai 2000, p. A1, A7.

MENDELSOHN, Matthew et Robert WOLFE. « Can't live with it, can't live without it », *The Globe and Mail*, 31 janvier 2001, p. A15.

MILLER, Arthur H. et Stephen A. BORRELLI, « Confidence in Government During the 1980s », *American Politics Quarterly*, vol. 19, n° 2 (avril 1991), p. 147-173.

MY, Patricia, Michael PFAU et LeeAnn KAHLOR. « Media use and public confidence in democratic

institutions », *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, numéro 2 (printemps 1999), p. 137-158.

NEVITTE, Neil. « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations », *Canadian Public Policy*, vol. XXVI, supplément 2, 2000, p. S73-S94.

NYE, Joseph S. Jr. « In Government We Don't Trust », *Foreign Policy*, numéro 108 (automne 1997), p. 99-111.

NYE, Joseph S. Jr. « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 3 (été 1997), p. 4-9.

NYE, Joseph S. Jr. et Phillip D. ZELIKOW. « Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles », in Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 253-281.

ORREN, Gary. « Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government », dans Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 77-107.

PACIOCCO, David M. *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System*, Toronto, Irwin Law, 1999.

PAPADAKIS, Elim. « Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, numéro 1 (mars 1999), p. 75-93.

*Comptes publics du Canada, Volume 1*, années choisies1.

RAUCH, Jonathan. « After the Revolutions, Reality », *Brookings Review*, (printemps 2000), p. 44-46, p. 45.

ROBERTS, Julian et Micheline REED. « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1997-1998 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 19, n° 4, p. 1-13.

ROBERTS, Julian V. et Craig GRIMES. « Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 20, n° 1, p. 1-19.

ROESE, Neal J. « Are Canadians Becoming Less Trusting of Government? », Northwestern University, *mimeo*, 1999.

STRASSMAN, Mark. « Could the Internet Change Everything? », *Spectrum*, vol. 72, n° 3

(été 1999), p. 22-23.

TAPSCOTT, Don et David AGNEW. « Canada Leading in Digital Governance », *Canadian Government Executive*, numéro 4 (1999), p. 15-17.

THOMAS, Jennifer. « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 20, n° 3, p. 1-16.

THOMAS, Paul. « L'avenir de la démocratie représentative : Répercussions des technologies de l'information », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000.

TUCK, Simon. « Fewer Canadians support free trade », *The Globe and Mail*, 5 février 2001, p. A1, A6.

TUFTS, Jennifer. « Attitudes du public face au système de justice pénale », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada 85-002, vol.20, n° 12.

WEIL, Frederick D. « The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II », *American Sociological Review*, vol. 54 (octobre 1989), p. 682-706.

WHITE, Charles. « Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age », *The Social Studies*, Vol. 88 (janvier-février 1997), p. 23-28.

ZUSSMAN, David. « Do citizens trust their governments? » *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 234-254.